

DEMOKRASI PASCA-KONFLIK, KEKERASAN, DAN PEMBANGUNAN PERDAMAIAN DI ACEH DAN MALUKU

SISTEM NASIONAL PEMANTAUAN KEKERASAN (SNPK)
THE HABIBIE CENTER (THC)

DEMOKRASI PASCA-KONFLIK, KEKERASAN, DAN PEMBANGUNAN PERDAMAIAN DI ACEH DAN MALUKU

SISTEM NASIONAL PEMANTAUAN KEKERASAN (SNPK)
THE HABIBIE CENTER (THC)

TIM PENELITIAN

Mohammad Hasan Ansori
R. Praditya Andika Putra
Johari Efendi
Sopar Peranto
Rudi Sukandar
Imron Rasyid
Sofyan Cholid
Fathun Karib
Vidya Hutagalung



SISTEM NASIONAL PEMANTAUAN KEKERASAN INDONESIA

DEMOKRASI PASCA-KONFLIK, KEKERASAN DAN PEMBANGUNAN PERDAMAIAN DI ACEH DAN MALUKU

Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (SNPK)

The Habibie Center (THC)

Tim Peneliti

Mohammad Hasan Ansori

R. Praditya Andika Putra

Johari Efendi

Sopar Peranto

Rudi Sukandar

Imron Rasyid

Sofyan Cholid

Fathun Karib

Vidya Hutagalung

Foto sampul diperoleh dari umdah.co dan siwalima.com.

Diterbitkan dengan kerja sama antara

THE HABIBIE CENTER

Jl. Kemang Selatan No. 98, Jakarta Selatan 12560, Indonesia

Telp. 62 21 780 8125/62 21 781 7211 | Fax. 62 21 780 8125/62 21 781 7212

E-mail: nvms@habibiecenter.or.id | www.habibiecenter.or.id

[@habibiecenter](https://facebook.com/habibiecenter)

SISTEM NASIONAL PEMANTAUAN KEKERASAN

Cetakan pertama Maret 2015

Hak cipta dilindungi undang-undang

Tim SNPK-THC

Demokrasi Pasca-Konflik, Kekerasan dan Pembangunan Perdamaian di Aceh dan Maluku

Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (SNPK) - The Habibie Center (THC)

Jakarta, SNPK-THC 2015

xviii+220hlm.; 15,5cm x 24cm

ISBN: 978-602-14261-3-5

Kata Pengantar

Studi demokrasi dan pembangunan perdamaian di wilayah pasca-konflik di Indonesia ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa di samping melakukan penghentian konflik dan membuat perjanjian perdamaian, merawat perdamaian dengan menjaga dinamika politik dan pembangunan adalah sangat penting dan menantang. Selain itu, studi yang selama ini banyak dilakukan lebih tertuju pada dinamika konflik dan kekerasan yang terjadi di masa konflik dan pasca-konflik. Belum banyak studi yang fokus pada bagaimana demokratisasi pasca-konflik dilangsungkan untuk menjaga proses pembangunan dan memelihara perdamaian. Studi ini diharapkan bisa mengisi *gap* tersebut.

Studi ini dilaksanakan sebagai bagian dari program Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (SNPK), kerja sama antara The Habibie Center dengan Kediputan I Bidang Koordinasi Lingkungan Hidup dan Kerawanan Sosial Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, serta didukung oleh The World Bank. Program ini didanai oleh hibah dari Korea *Trust Fund for Economic and Peace Building Transitions*. Publikasi buku ini juga didukung oleh DFAT-TAF Partnership.

Tim peneliti The Habibie Center mendapatkan banyak dukungan dari berbagai pihak selama menyusun dan melaksanakan studi ini. Untuk itu, tim secara khusus mengucapkan terima kasih kepada Aryos Nivada (Aceh Institut), Muhajir Juli, dan Joko Sutrantono (Provinsi Aceh); Franklin Nikijuluw, Jamal Riry, Hilda Rolobessy, Dominggus Jacob Loury Sipasulta (ITDM Provinsi Maluku). Tim juga mengucapkan terima kasih atas masukan kritis dan konstruktif dari Badrus Sholeh (UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta), Cahyo Pamungkas (LIPI), Philips Vermonte (CSIS), Dr. Marwan Syaukani, Nelwan Harap, dan Mafud Salatunlayl (Kemenko PMK), serta Adrian Morel dan Wahyu Handoyo (Bank Dunia). Tim peneliti juga mengucapkan terima kasih kepada semua informan/responden yang telah memberikan informasi selama penelitian ini dilaksanakan; kepada pengurus harian dan staf The Habibie Center yang telah mendukung penuh penelitian ini, khususnya kepada Mbak Ima, Pak Ghazali, Pak Kun, Vivi, dan Tasha.

Semua pandang dalam buku ini adalah pandangan dari tim SNPK The Habibie Center dan tidak mencerminkan pandangan dari lembaga mitra program yang lain.

Akhirnya, Semoga hasil penelitian ini bermanfaat dan bisa memberikan kontribusi dalam diskursus tentang demokrasi dan pembangunan perdamaian.

Salam Damai,
Tim SNPK-THC

Daftar Singkatan dan Akronim

AMM	: <i>Aceh Monitoring Mission</i>
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
Bappeda	: Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah
Bawaslu	: Badan Pengawas Pemilu
BBM	: Buton, Bugis, dan Makasar
BPS	: Badan Pusat Statistik
BRA	: Badan Reintegrasi Damai Aceh
Caleg	: Calon Legislatif
CSO	: <i>Civil Society Organization</i>
Depag	: Departemen Agama
DKPP	: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRA	: Dewan Perwakilan Rakyat Aceh
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPT	: Daftar Pemilih Tetap
FKUB	: Forum Kerukunan Umat Beragama
Gakkumdu	: Penegakan Hukum Terpadu Pemilihan Umum
GAM	: Gerakan Aceh Merdeka
Golkar	: Golongan Karya
GPM	: Gereja Protestan Maluku
H20	: Humam-Hasbi
HAM	: Hak Asasi Manusia
IAIN	: Institut Agama Islam Negeri
IGI	: Indonesia Governance Index
IPM	: Indeks Pembangunan Manusia
ITDM	: Institut Tifa Damai Maluku
JKA	: Jaminan Kesehatan Aceh
JKRA	: Jaminan Kesehatan Rakyat Aceh
Kesbangpol	: Kesatuan Bangsa dan Politik
KIP	: Komisi Independen Pemilihan
KKN	: Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

KPPS	: Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
KPU D	: Komisi Pemilihan Umum Daerah
KTP	: Kartu Tanda Penduduk
LAIM	: Lembaga Antar Iman Maluku
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
Migas	: Minyak dan Gas Bumi
MK	: Mahkamah Konstitusi
MoU	: Memorandum of Understanding
MUI	: Majelis Ulama Indonesia
NGO	: <i>Non-Governmental Organization</i>
NU	: Nahdlatul Ulama
Ormas	: Organisasi Masyarakat
PA	: Partai Aceh
PAD	: Pemasukan Asli Daerah
Panwaslih	: Panitia Pengawas Pemilihan
Panwaslu	: Panitia Pengawas Pemilu
Parlok	: Partai Lokal
PDA	: Partai Daerah Aceh
PDIP	: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PDRB	: Produk Domestik Regional Bruto
Pemda	: Pemerintahan Daerah
Pemilukada	: Pemilihan Kepala Daerah
PKB	: Partai Kebangkitan Bangsa
PKS	: Partai Keadilan Sejahtera
PLN	: Perusahaan Listrik Nasional
PNA	: Partai Nasional Aceh
Polda	: Kepolisian Daerah
Polres	: Kepolisian Resort
PP	: Peraturan Pemerintah
PPK	: Panitia Pelaksana Kecamatan
PPP	: Partai Persatuan Pembangunan
PPS	: Panitia Pemungutan Suara
RMS	: Republik Maluku Selatan
SARA	: Suku, Agama dan Ras
SBT	: Seram Bagian Timur

SD	: Sekolah Dasar
SDM	: Sumber Daya Manusia
SIRA	: Sentral Informasi Referendum Aceh
SKPD	: Satuan Kerja Perangkat Daerah
SMA	: Sekolah Menengah Akhir
SMP	: Sekolah Menengah Pertama
SMS	: <i>Short Message Service</i>
SNPK	: Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan
TPS	: Tempat Pemungutan Suara
Unpatti	: Universitas Pattimura
UUPA	: Undang-undang Pemerintahan Aceh

Ringkasan Eksekutif

Konflik dan kekerasan saat ini telah menjadi salah satu agenda global terpenting dan telah banyak menarik perhatian para pemimpin dunia, khususnya pasca-kolonialisasi dan Perang Dingin. Dalam konteks Indonesia, pasca-tumbangnya Orde Baru pada akhir 1990-an, secara berurutan mulai Desember 1996 terjadi konflik di Kalimantan Tengah, Aceh, Papua, Timor Timur, Maluku, dan Sulawesi Tengah. Semua konflik tersebut mengalami de-eskalasi, jika tidak secara signifikan sudah diselesaikan, pada akhir tahun 2002, kecuali konflik Aceh yang diselesaikan melalui Perjanjian Damai Helsinki pada Agustus 2005. Pemilu pasca-konflik (*post-conflict election*) kemudian dinilai sebagai instrumen strategis untuk penyelesaian konflik dan pembangunan perdamaian (*peace-settlement*) di wilayah-wilayah pasca-konflik tersebut.

Dalam kerangka horizon akademis, pemilukada pasca-konflik merupakan inovasi kreatif yang dibawa oleh generasi kedua operasi penjaga perdamaian (*peace-keeping*) dan kemudian meluas pasca-berhentinya Perang Dingin. Berbagai studi mengenai pemilu dan pasca-konflik memang telah banyak dilakukan. Namun demikian, sedikit sekali upaya atau studi yang fokus pada interaksi antara pemilu pasca-konflik dan pembangunan perdamaian dengan efek yang ditimbulkannya secara mendalam dan sistematis, khususnya di Indonesia. Secara teoretis dan teknis, beberapa faktor/isu penting yang terkait dengan studi pemilukada pasca-konflik adalah tata kelola pemerintahan, infrastruktur kelembagaan pelaksanaan pemilukada pasca-konflik, dan potensi kekerasan/konflik.

Berdasarkan permasalahan tersebut, dapat dirumuskan beberapa pertanyaan: 1. Dalam tataran apa pemilukada pasca-konflik di Aceh dan Maluku membantu membangun demokrasi dan memperkuat perdamaian (*peace-settlement*) atau sebaliknya? 2. Bagaimana tata kelola pemerintahan pasca-konflik membantu membangun demokrasi dan perdamaian di Aceh dan Maluku? 3. Sejauh mana kesiapan institusional dan kemasyarakatan dalam pelaksanaan pemilukada pasca-konflik di Aceh dan Maluku? 4. Bagaimana konflik dan kekerasan muncul dalam proses pemilukada pasca-konflik di Aceh dan Maluku? Beberapa pertanyaan tersebut secara eksplisit memberikan gambaran singkat tujuan studi ini, yaitu untuk menjelaskan dan mendeskripsikan kondisi, dinamika, dan tantangan pemilukada pasca-konflik; tata kelola pemerintahan pasca-konflik yang merupakan produk dari pemilukada pasca-konflik; infrastruktur kelembagaan pelaksanaan pemilukada pasca-konflik; potensi

dan ancaman konflik dan kekerasan yang sering kali menyertai pemilukada pasca-konflik.

Secara metodologis, berdasarkan data SNPK mengenai insiden dan dampak kekerasan terkait kekerasan dalam pemilukada di Indonesia (2005-2013), studi ini memutuskan untuk melakukan analisis komparatif atas dua kasus berbeda, yaitu pemilukada pasca-konflik di Aceh dan Maluku. Data SNPK kemudian menjadi semacam penunjuk jalan (*pathway*) dibentuknya studi tematis ini. Pendekatan kualitatif (*in-depth qualitative*) studi ini menjadi *rationale* dasar untuk mengadopsi wawancara sebagai metode primer pengumpulan datanya. Selain data primer tersebut, studi ini juga menggunakan data-data sekunder, termasuk data-data yang tersimpan dalam arsip data umum, kumpulan khusus, perusahaan penerbitan, laporan dan dokumen publik, serta publikasi akademis. Berdasarkan strategi pemilihan sampel *purposive* dan pertimbangan mendalam terhadap distribusi berbagai dimensi informan, studi ini telah mendapatkan total informan 68 orang (Aceh=34 orang dan Maluku=34 orang) selama dua tahap turun lapangan dalam periode antara bulan Juni dan November 2014.

Secara ringkas, temuan penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilukada pasca-konflik di Maluku secara umum relatif lebih baik dibandingkan di Aceh, dengan berbagai dinamika dan tantangan yang unik untuk masing-masing wilayah tersebut. Kondisi ini dinilai merupakan refleksi dari karakter konflik yang berbeda di antara keduanya. Dari aspek tata teknis/prosedural pelaksanaan, keduanya berjalan lancar sesuai dengan standar umum penyelenggaraan pemilukada. Hanya saja, kritik banyak ditujukan terhadap penyelenggara pemilukada di Aceh yang dianggap tidak netral. Kondisi tersebut lebih banyak disebabkan oleh seleksi KIP Aceh yang dilakukan oleh DPRA. Selanjutnya, dalam tataran tertentu pelaksanaan pemilukada dapat dinilai relatif membantu mengonsolidasi dan membangun perdamaian di kedua wilayah tersebut. Hanya saja, kritik ditujukan menyoal level perdamaian di Aceh yang dinilai belum banyak menyentuh persoalan substantif perdamaian. Faktor penting yang dianggap membantu membangun perdamaian di Aceh dan menjaga stabilitasnya adalah kemenangan Partai Aceh (PA) yang kemudian menempatkan banyak kadernya di berbagai pusat kekuasaan di Aceh, baik legislatif maupun eksekutif, dan secara khusus posisi Gubernur Aceh. Adapun di Maluku merujuk pada perimbangan kekuasaan (*power sharing*) yang merupakan inisiatif kreatif lokal, entitas kultural “*Pela Gandong*”, dan makin menguatnya kesadaran masyarakat pasca-konflik.

Beberapa kritik terkait pembangunan demokrasi pasca-konflik di Aceh, yaitu 1. masih banyaknya ancaman dan intimidasi; 2. ketidakjujuran dan keberpihakan penyelenggara pemilukada, termasuk KPU, Panwas, PPK, PPS, KPSP; 3. maraknya *money politics*; 4. masih adanya intervensi penguasa ter-

hadap hasil pemilukada. Adapun di Maluku secara khusus mengacu pada persoalan kuatnya *money politics*. Politik uang bahkan dinilai lebih menguat pasca-konflik. Selain itu, di Maluku juga masih ada keberpihakan sebagian penyelenggara pemilukada, sebagaimana terlihat pada beberapa kasus tertentu. Ancaman distabilitas dalam pelaksanaan pemilukada di Aceh cenderung mengambil bentuk konflik dan kekerasan antar-masyarakat sipil, baik antara pendukung Partai Aceh dan pendukung non-Partai Aceh maupun antar-pendukung atau elite Partai Aceh sendiri. Di sisi lain, ancaman dan potensi distabilitas di Maluku cenderung merujuk pada provokasi-provokasi politis pada saat pemilukada dengan menggunakan variabel agama, baik via SMS maupun selebaran. Dari aspek aktor, ancaman distabilitas tersebut dapat datang baik dari perorangan maupun kelompok atau ormas-ormas tertentu.

Dalam konteks tata kelola pemerintahan, akuntabilitas di Aceh dinilai masih buruk. Bahkan opini publik yang berkembang luas saat ini adalah tidak ada bedanya para pemimpin yang berasal dari non-GAM maupun mantan GAM. Penilaian tersebut disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu otoritas terpilih 1. dianggap banyak berbohong dan tidak menepati janjinya; 2. lebih cenderung memperkaya diri sendiri daripada memikirkan dan membuat masyarakat sejahtera; 3. tidak mau dan tidak bisa mendengarkan suara dan aspirasi masyarakat umum; 4. tidak banyak melakukan perubahan; 5. banyak melakukan cara-cara kekerasan. Secara komparatif, akuntabilitas di Maluku cenderung lebih baik. Dalam kaitannya dengan permasalahan korupsi, kedua wilayah tersebut dinilai relatif sama, di mana penegakan hukum terkait korupsi relatif lemah. Selanjutnya, transparansi publik masih menjadi persoalan dan objek banyak kritik di Aceh dan Maluku, baik transparansi yang berkaitan dengan rekrutmen pejabat publik maupun tender-tender proyek dan keuangan pemda. Terkait dengan partisipasi masyarakat dalam pemilukada, kedua provinsi tersebut hampir berbagi angka dan dinamika penurunan yang hampir sama. Secara keseluruhan, partisipasi masyarakat dalam pemilukada di kedua wilayah tersebut relatif baik. Terakhir, penegakan hukum di Aceh dinilai lebih buruk daripada di Maluku, khususnya terkait masalah kekerasan dan pelanggaran dalam pelaksanaan pemilukada pasca-konflik.

Berkenaan dengan kesiapan infrastruktur kelembagaan pemilukada, KIP Aceh dan KPUD Maluku memiliki permasalahan yang sama terkait kapasitas dan integritas sumber daya manusia di tingkat bawah. Permasalahan lain menyangkut netralitas penyelenggara. Hanya saja, Maluku dinilai lebih baik dalam merespons persoalan ini. Adapun permasalahan di Aceh lebih mengarah kepada mekanisme pemilihan KIP oleh DPRA. Khusus untuk Maluku, keterbatasan infrastruktur fisik menjadi kendala yang signifikan bagi lembaga penyelenggara pemilukada. Kondisi wilayah Maluku yang berupa kepulauan membuat KPUD dan Bawaslu kesulitan melakukan mobilisasi karena terba-

tasnya transportasi laut. Keterbatasan ini berdampak pada pendistribusian kotak suara. Kurang memadainya infrastruktur komunikasi juga menjadi kendala bagi mereka untuk melakukan koordinasi antarwilayah. Kesulitan mobilisasi dan komunikasi ini juga dirasakan oleh kepolisian, mengingat peran mereka yang penting dalam menjaga kondusifnya pelaksanaan pemilu-kada. Berkaitan dengan peran partai politik, Aceh dan Maluku memiliki permasalahan yang sama. Ada tiga fungsi partai yang harus dibenahi, yaitu kapasitas pengaderan yang kurang berkelanjutan, internalisasi nilai-nilai demokrasi dalam memperoleh kekuasaan, dan kemampuan untuk menangani konflik.

Pada dimensi keamanan dan munculnya kekerasan, pemilu-kada di Maluku relatif lebih aman dan stabil dibandingkan dengan di Aceh yang banyak diwarnai kekerasan, intimidasi, serta konflik horizontal. Bahkan kekerasan dan intimidasi tersebut cenderung meningkat dan hampir merata, bukannya berkurang, pada pemilu-kada tahun 2012. Dengan demikian, terdapat degradasi pelaksanaan pemilu-kada di Aceh. Adapun di Maluku, kekerasan sporadis hanya ditemui di Maluku Tenggara, Kota Tual, dan SBT (Seram Bagian Timur). Persaingan antar-para mantan GAM dinilai telah menjadikan kekerasan terkait pemilu-kada di Aceh lebih tinggi intensitasnya, baik dari segi jumlah maupun dampak. Faktor pendukung munculnya kekerasan di Aceh adalah masih beredar luasnya senjata api. Adapun di Maluku, meski tidak ada informasi tentang peredaran senjata api, namun kekerasan dengan menggunakan senjata api dalam pemilu-kada sama sekali tidak muncul. Yang paling banyak muncul adalah penganiayaan dan perkelahian antar-tim sukses dan simpatisan pasangan kandidat yang berbeda. Pada tingkat *grassroots*, pengalaman pahit masyarakat Aceh dan Maluku tentang konflik sebelumnya telah mendorong mereka untuk lebih mengutamakan suasana damai dan stabilitas daripada konflik dan kekerasan.

Daftar Isi

Kata Pengantar	v
Daftar Singkatan dan Akronim	vii
Ringkasan Eksekutif	xi
Daftar Isi	xv
Daftar Foto, Gambar, Grafik, dan Tabel	xix
BAB I	
PENDAHULUAN	1
I. Latar Belakang	1
II. Tujuan Penelitian	5
III. Kerangka Konseptual	6
a. Pemilu Pasca-Konflik: Antara Upaya Demokratisasi dan Pembangunan Perdamaian	6
b. Pemilu Pasca-Konflik: Tujuan dan Realisasi	7
c. Pemilu Pasca-Konflik dan Munculnya Kekerasan	9
IV. Metodologi Penelitian	10
a. Proposisi Penelitian	10
b. Pendekatan Penelitian dan Studi Kasus	11
c. Strategi Penelitian: Metode Komparatif	12
d. Metode Pengumpulan Data	15
e. Strategi Pemilihan Sampel	17
BAB II	
KONDISI PEMBANGUNAN DEMOKRASI DAN PERDAMAIAN DI ACEH DAN MALUKU	21
I. Aceh	21
a. Gambaran Singkat Wilayah dan Demografis Provinsi Aceh	21
b. Konflik dan Perdamaian di Aceh: Sebuah Uraian Singkat	22
c. Pelaksanaan Pemilukada Pasca-Konflik di Aceh dalam Angka	23
d. Kondisi Pembangunan Ekonomi, Sosial, dan Budaya	25
II. Maluku	27
a. Gambaran Singkat Wilayah dan Demografis Provinsi Maluku	27
b. Konflik dan Perdamaian di Maluku: Sebuah Uraian Singkat	28
c. Pelaksanaan Pemilukada Pasca-Konflik di Maluku dalam Angka	30
d. Kondisi Pembangunan Ekonomi, Sosial, dan Budaya	32

BAB III

PEMILUKADA, PEMBANGUNAN PERDAMAIAN DAN DEMOKRASI SERTA TANTANGANNYA DI WILAYAH PASCA-KONFLIK	35
I. Aceh	36
a. Kondisi Umum Pelaksanaan Pemilukada Pasca-Konflik	36
b. Pemilukada dan Pembangunan Perdamaian di Wilayah Pasca-Konflik	41
c. Pemilukada dan Pembangunan Demokrasi di Wilayah Pasca-Konflik	45
d. Pemilukada dan Ancaman Distabilitas dalam Pembangunan Perdamaian	51
II. Maluku	54
a. Kondisi Umum Pelaksanaan Pemilukada Pasca-Konflik	54
b. Pemilukada dan Pembangunan Perdamaian di Wilayah Pasca-Konflik	58
c. Pemilukada dan Pembangunan Demokrasi di Wilayah Pasca-Konflik	62
d. Pemilukada dan Ancaman Distabilitas dalam Pembangunan Perdamaian	67
III. Pemilukada Pasca-Konflik, Pembangunan Perdamaian dan Demokrasi, serta Tantangannya di Aceh dan Maluku: Analisis Komparatif	70

BAB IV

PEMILUKADA, TATA KELOLA PEMERINTAHAN, DAN PEMBANGUNAN PERDAMAIAN DI WILAYAH PASCA-KONFLIK	75
I. Aceh	76
a. Pemilukada, Akuntabilitas, dan Korupsi Pasca-Konflik	76
b. Pemilukada, Transparansi, dan Pelayanan Publik Pasca-Konflik	79
c. Pemilukada dan Partisipasi Masyarakat Pasca-Konflik	83
d. Pemilukada dan Penegakan Hukum Pasca-Konflik	85
II. Maluku	89
a. Pemilukada, Akuntabilitas, dan Korupsi Pasca-Konflik	89
b. Pemilukada, Transparansi, dan Pelayanan Publik Pasca-Konflik	93
c. Pemilukada dan Partisipasi Masyarakat Pasca-Konflik	97
d. Pemilukada dan Penegakan Hukum Pasca-Konflik	100
e. Pemilukada, Tata Kelola Pemerintahan, dan Pembangunan Perdamaian di Aceh dan Maluku: Analisis Komparatif	103

BAB V

INFRASTRUKTUR KELEMBAGAAN DAN DINAMIKA
POLITIK DALAM PEMILUKADA PASCA-KONFLIK

	109
I. Aceh	110
a. Kesiapan Lembaga Pemilihan Pemilukada	110
b. Dinamika Politik dan Penciptaan Friksi/Konflik	121
c. Peran Masyarakat Sipil (<i>Civil Society</i>) dalam Pelaksanaan Pemilukada	126
II. Maluku	129
a. Kesiapan Lembaga Pemilihan Pemilukada	129
b. Dinamika Politik dan Penciptaan Friksi/Konflik	139
c. Peran Masyarakat Sipil (<i>Civil Society</i>) dalam Pelaksanaan Pemilukada	143
III. Infrastruktur Kelembagaan dan Dinamika Politik Pasca-Konflik di Aceh Dan Maluku: Analisis Komparatif	145

BAB VI

KONFLIK DAN KEKERASAN DALAM
PELAKSANAAN PEMILUKADA PASCA-KONFLIK

	151
I. Aceh	151
a. Kondisi Umum Kekerasan dalam Pemilukada	151
b. Sebab Munculnya Kekerasan dalam Pemilukada	153
c. Pola Munculnya Kekerasan dalam Pemilukada terhadap Pemilih	158
d. Dampak Munculnya Kekerasan terhadap Pembangunan Demokrasi dan Perdamaian	161
e. Upaya Pemerintah dan Masyarakat dalam Menangani Kekerasan dalam Pemilukada	162
II. Maluku	166
a. Kondisi Umum Kekerasan Pemilukada di Maluku	166
b. Sebab Kekerasan Muncul di Pemilukada Maluku	169
c. Pola Kekerasan Terkait Pemilukada	175
d. Prioritas Pembangunan Demokrasi dan Perdamaian	177
e. Upaya Pemerintah dan Masyarakat dalam Menghadapi Kekerasan pemilukada di Maluku	178
III. Konflik dan Kekerasan dalam Pelaksanaan Pemilukada Pasca-Konflik di Aceh dan Maluku: Analisis Komparatif	181

BAB VII

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

	185
I. Kesimpulan	185
II. Rekomendasi	188

Referensi	195
Indeks	205
Lampiran-lampiran	209
Profil Tim Peneliti	217
Tentang THC dan SNPK	219

Daftar Foto, Gambar, Grafik, dan Tabel

FOTO

1. Kantor Pusat Majelis Latupati	33
2. Demonstrasi untuk Menyampaikan Aspirasi secara Bebas	72
3. Gedung KIP (Komisi Independen Pemilihan) Aceh	112
4. Gedung Bawaslu/Panwaslih Aceh	114
5. Daftar Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur dalam Pemilukada Aceh Tahun 2006	121
6. Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur dalam Pemilukada di Aceh tahun 2012	124
7. Gedung KPU Provinsi Maluku	131
8. Gedung Bawaslu Provinsi Maluku	134

GAMBAR

1. Pemilu Pasca-Konflik: Sukses atau Gagal	8
2. Fungsi Pelaksanaan dan Pengawasan Pemilukada Aceh	111
3. Fungsi Pelaksanaan dan Pengawasan Pemilukada Maluku	130

GRAFIK

1. Insiden dan Dampak Kekerasan dalam Pemilukada di Seluruh Wilayah Pantauan SNPK (2005-2013)	4
2. Insiden dan Dampak Kekerasan dalam Pemilukada di Wilayah Pasca-Konflik (2005-2013)	13
3. Insiden dan Dampak Kekerasan dalam Pemilukada di Aceh dan Maluku (2005-2013)	14
4. Laju Pertumbuhan PDRB atas Dasar Harga Konstan dengan Migas Provinsi Aceh Tahun 2010–2013 (Persen)	25
5. Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Aceh Tahun 2010–2013 (Persen)	26
6. Laju Pertumbuhan Ekonomi Provinsi Maluku (dengan Migas) Tahun 2010–2013	32
7. Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Maluku Tahun 2010–2013	33
8. Aktor yang Diketahui Melakukan Kekerasan Terkait dengan Pemilihan Jabatan Provinsi, Kota, dan Kabupaten di Provinsi Aceh 2005-2014 (n= 263)	119
9. Hasil Perolehan Kursi di DPRA pada Pemilu Legislatif 2009	123

10. Hasil Perolehan Kursi di DPRA pada Pemilu Legislatif 2014	125
11. Aktor yang Diketahui Melakukan Kekerasan Terkait dengan Pemilihan Jabatan Provinsi, Kota, dan Kabupaten di Provinsi Maluku 2005-2014	138
12. Hasil Perolehan Kursi DPRD Provinsi Maluku dalam Pemilu Legislatif 2009	140
13. Hasil Perolehan Kursi DPRD Provinsi Maluku dalam Pemilu Legislatif 2014	140
14. Kekerasan Terkait Pemilukada di Aceh (2006 dan 2012)	153
15. Perbandingan Insiden Kekerasan Pemilukada Aceh 2006 dan 2012 Berdasarkan Kabupaten dan Kota	161
16. Kekerasan Terkait Pemilukada Langsung Gubernur di Maluku (2008 dan 2013)	168
17. Kekerasan Terkait Pemilukada di Tingkat Kabupaten/Kota di Maluku	169

TABEL

1. Aceh dan Maluku: Dimensi Komparatif	14
2. Daftar Pertanyaan Penelitian dan Informan Prospektif	18
3. Rekapitulasi Informan dan Tahapan Turun Lapangan	19
4. Life-Cycle GAM	23
5. Pelaksanaan Pemilukada Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Aceh 2006 dan 2012	24
6. Perolehan Suara dalam Pemilukada Gubernur dan Wakil Gubernur 2006 Berdasarkan Nama Pasangan Calon	24
7. Perolehan Suara dalam Pemilukada Gubernur dan Wakil Gubernur 2006 Berdasarkan Nama Pasangan Calon	25
8. Butir-Butir Perjanjian Malino II	29
9. Pelaksanaan Pemilukada Gubernur dan Wakil Gubernur di Maluku Tahun 2008 dan 2013	30
10. Perolehan Suara dalam Pemilukada Gubernur dan Wakil Gubernur 2008 Berdasarkan Nama Pasangan Calon	31
11. Perolehan Suara dalam Pemilukada Gubernur dan Wakil Gubernur 2013 Berdasarkan Nama Pasangan Calon	31
12. Kondisi Akuntabilitas dan Korupsi: Analisis Komparatif	104
13. Kondisi Transparansi dan Pelayanan Publik: Analisis Komparatif	105
14. Kondisi dan Dinamika Partisipasi: Analisis Komparatif	107
15. Kondisi dan Tantangan Penegakan Hukum: Analisis Komparatif	108
16. Kondisi, Permasalahan dan Tantangan Penyelenggaraan Pemilukada pasca-Konflik di Aceh dan Maluku	145
17. Peran, Dinamika dan Tantangan CSO di Aceh dan Maluku	148
18. Konstelasi dan Dinamika Politik Pasca-Konflik di Aceh dan Maluku	149

Pendahuluan

I. LATAR BELAKANG

Fenomena konflik dan kekerasan saat ini telah menjadi salah satu agenda global terpenting dan telah banyak menarik perhatian para pemimpin dunia, khususnya pasca-kolonialisasi dan Perang Dingin (e.g. Connor 2004; Bakweseha 2004; Hechter 2004; Hale 2008; Horowitz 1985). Perhatian tersebut dapat terlihat dari berbagai upaya disiplin keilmuan untuk menjelaskan isu konflik (e.g. Dahrendorf 1967; Coser 1967; Collins 2008; Oberschall 1978; Rex 1981; Bernard 1950; Robinson 2001; Schulze 2004, 1997; Aspinall 2009, 2008, 2005; Fearon & Laitin 1996; Miller 2009; Cramer 2007; Mancini 2008; Stewart 2008), dan menyelesaikan konflik (e.g. Jeong 1999; Isenhardt & Spangle 2000; Moore 2003; Mayer 2000; Fisher, et al. 1991; Schellenberg 1996; Fisher, et al. 1994; Ury 2000).

Para analis konflik menganggap Indonesia, Thailand, Filipina, dan Myanmar sebagai negara dengan sejarah panjang konflik dan kekerasan di Asia Tenggara. Secara khusus, Indonesia dengan penduduk lebih dari 250 juta dan lebih dari 300 kelompok etnis merupakan salah satu negara yang paling heterogen di dunia (Mancini 2008, h. 112; Malley 2002, h. 172; Ross 2005, h. 36). Heterogenitas tersebut kemudian direfleksikan dalam model nasional Indonesia saat ini yang sering dipahami sebagai produk negosiasi berbagai kepentingan, baik etnis maupun agama (Bertrand 2004, h. 4). Namun demikian, berbagai bentuk konflik kekerasan dengan skala besar telah bermunculan secara drastis di negara kepulauan tersebut pada saat tumbanganya Orde Baru pada akhir 1990-an. Secara berurutan mulai Desember 1996 terjadi konflik di Kalimantan Tengah, Aceh, Papua, Timor Timur, Maluku, dan Sulawesi Tengah (Bertrand 2008, h. 425). Semua konflik tersebut mengalami de-eskalasi, jika tidak secara signifikan sudah diselesaikan, pada akhir tahun 2002, kecuali konflik Aceh yang telah diselesaikan melalui Perjanjian Damai Helsinki pada Agustus 2005 (Bertrand 2008).

Salah satu bentuk penyelesaian konflik sekaligus pembangunan perdamaian (*peace-settlement*) pasca-konflik adalah pemberlakuan pemilu pasca-konflik (*post-conflict election*). Pemilu dan demokrasi dipandang sebagai salah satu bentuk manajemen konflik dengan asumsi bahwa keuntungan kompetisi demokratis akan menjadi instrumen strategis untuk mengelola ketegangan dan konflik yang ada di masyarakat, termasuk masyarakat pasca-konflik (Przewor-

ski 1991, dalam Reilly 2008). Dengan berbagai alasan, pemilu pasca-konflik dipandang secara luas sebagai bagian integral proses dan metode utama penghentian kekerasan/peperangan secara damai dan pembangunan negara bangsa (Reilly 2008; Korth, 2011). Dengan kata lain, pemilu pasca-konflik menjadi validasi bagi pembangunan perdamaian (*peace-settlement*) oleh masyarakat dan secara bersamaan menjadi fondasi bagi proses demokratisasi (Oliva 2011).

Intervensi demokratis dalam penyelesaian kekerasan/konflik dan pembangunan perdamaian secara bersamaan mulai menguat setelah berakhirnya Perang Dingin dan bubarnya Uni Soviet pada awal 1990-an yang membawa dampak besar pada kemenangan ideologi demokrasi liberal dan membawa angin demokratisasi di seluruh dunia. Selain itu, secara kontekstual berakhirnya Perang Dingin banyak diikuti dengan erupsi berbagai peperangan/konflik yang lebih berkarakter internal (*within countries*). Jarstad dan Sisk (2008) bahkan menegaskan bahwa tidak ada satu pun perang sipil pasca-Perang Dingin yang diselesaikan dengan perjanjian damai telah mengikutkan proses partisi wilayah (pemekaran wilayah). Negara-negara baru yang muncul pasca-Perang Dingin harus diakui bukanlah hasil dari negosiasi perjanjian perdamaian. Timor Leste, misalnya, merupakan hasil negosiasi Indonesia dengan Portugal dan bukan hasil perjanjian damai antara Indonesia dan Fretilin.

Secara kontekstual, istilah pemilu pasca-konflik (*post-conflict election*) merupakan inovasi kreatif yang dibawa oleh generasi kedua operasi penjaga perdamaian (*peace-keeping*) dan kemudian meluas pasca-berhentinya Perang Dingin. Jarstad dan Sisk (2008, h. 2) menegaskan bahwa semenjak 1990-an demokrasi menjadi bagian integral misi-misi pembangunan perdamaian (*peace-building*) internasional pada masa meluasnya erupsi perang sipil. Namibia dan El Salvador merupakan negara pertama yang mengaplikasikan metode tersebut (Oliva 2011). Selain dua negara tersebut, negara-negara yang sudah menerapkan pemilu pasca-konflik adalah Afghanistan, Kosovo, Nepal, Republik Demokrasi Kongo, Irak, dsb. Bahkan Kuhne (2010) menambahkan, antara tahun 2010 sampai awal 2011 terdapat lebih dari sepuluh pemilu pasca-konflik yang dilaksanakan di berbagai negara. Dalam konteks Indonesia, Aceh merupakan wilayah pasca-konflik di mana pelaksanaan pemilu pasca-konflik merupakan bagian integral dari isi Perjanjian Damai Helsinki (lihat Reilly 2008; Awaluddin 2009; Kingsbury 2006). Adapun di wilayah pasca-konflik lainnya, seperti Maluku, pelaksanaan pemilu pasca-konflik lebih merupakan efek dari implementasi kebijakan desentralisasi.

Inti di balik pemberlakuan pemilu pasca-konflik adalah dua proses yang sebenarnya berbeda tapi saling bertautan (*interacting twin processes*), yaitu demokratisasi lewat pemilu dan pembangunan perdamaian. Demokratisasi merujuk pada proses terbukanya ruang politis, mencakup perbaikan-perbaikan kontestasi, partisipasi, dan hak asasi manusia. Demokrasi dianggap sebagai

sistem di mana berbagai perbedaan kepentingan dikelola melalui negosiasi terus-menerus dan diakomodasi melalui institusi yang sah. Walaupun berbagai konflik terkadang tidak sepenuhnya bisa diselesaikan, demokrasi diandaikan bisa menyelesaikannya dengan cara yang damai. Dalam tataran ini, demokrasi dan perdamaian mendukung satu sama lain. Demokrasi bisa terkonsolidasi ketika cara-cara pengelolaan konflik secara damai diterima. Begitu pula, perdamaian yang berkelanjutan (*sustainable peace*) mensyaratkan adanya tata kelola pemerintahan yang baik (*governance*), di mana berbagai kepentingan, keluhan, dan ketidakpuasan diakomodasi melalui negosiasi dan kompromi (e.g. Jarstad 2008, h. 18-19; Lyons 2002, h. 5; Reilly 2008).

Selain itu, desentralisasi, yang secara esensial merupakan devolusi kekuasaan, sering kali juga dianggap sebagai salah satu instrumen penting dalam menangani konflik dan meningkatkan perdamaian di negara-negara Asia (Larsen & Selim 2009, h. 1). Secara khusus, Indonesia telah menerapkannya sejak tahun 1999 melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian mengalami revisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Secara umum, otonomi daerah diharapkan bisa memperkuat representasi politis dari kelompok atau *stakeholder* yang terpinggirkan. Namun demikian, semua masih tetap bergantung pada bagaimana mengelola otonomi daerah tersebut. Jika mekanisme devolusi tidak lebih mereplikasi bentuk-bentuk eksklusivitas dan ketidakseimbangan, pembangunan perdamaian melalui otonomi daerah akan gagal (Larsen & Selim 2009, h. 2).

Asumsi umum memang mengaskan bahwa demokrasi mengimplikasikan perdamaian dan sebaliknya (*mutually beneficial processes*). Namun demikian, pada kenyataannya terdapat banyak paradoks/kontradiksi atau dilema yang terjadi pada proses implementasinya di lapangan. Sementara demokrasi sebagai sistem politik identik dengan pengelolaan konflik secara damai, baik konflik dalam suatu negara ataupun antarnegara, jalan demokrasi pasca-konflik sering kali terjal dan dihindangi berbagai konflik dan kekerasan (Jarstad 2008, h. 19). Secara sederhana, proses pemilu pasca-konflik bisa memberikan kontribusi bagi penguatan perdamaian, tapi bisa menciptakan pintu masuk terjadinya konflik dan kekerasan serta menciptakan ketegangan baru pasca-konflik (Ansori 2012). Kondisi tersebut banyak dibentuk oleh situasi kompetisi yang memang mengandung unsur dikotomi menang–kalah (*win-lose*). Lebih jauh lagi, ketidakstabilan seperti ini bisa mengganggu proses penguatan perdamaian (Korth 2011, h. 9; Reilly 2008; Ansori 2012, 2010; Kuhne 2010).

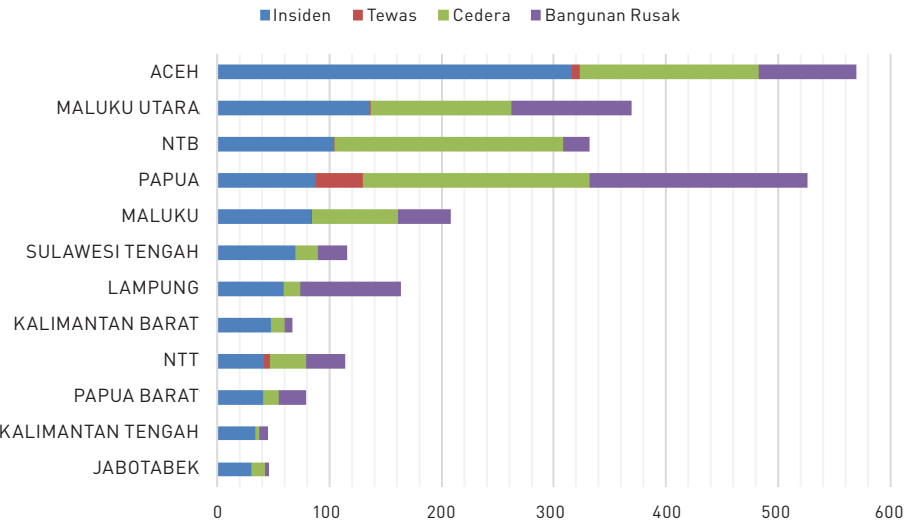
Dinamika resolusi konflik dan transisi demokrasi jelas-jelas berbeda; sementara di balik pemilu pasca-konflik rohnya adalah ekspektasi yang kuat atas realisasi kedua tujuan tersebut. Harus diakui bahwa beban yang harus dipikul oleh pemilu pasca-konflik begitu berat. Sebagai bagian dari perjanjian perdamaian, pemilu pasca-konflik dianggap sebagai instrumen utama

implementasi perjanjian. Pada saat bersamaan, pemilu tersebut diharapkan bisa memperkuat proses demokratisasi dan menjadi pintu keluar, yang selanjutnya akan memunculkan serangkaian aturan, institusi, dan multipartai politik yang baru. Oleh karenanya, sukses menggapai satu tujuan, katakanlah penghentian konflik/absennya kekerasan dan/atau pembangunan perdamaian, tidak secara otomatis merupakan sukses dalam proses demokratisasi (Lyons 2004, dalam Reilly 2008, h. 158).

Salah satu efek domino dari kontradiksi yang inheren dalam pemilu pasca-konflik adalah munculnya kekerasan atau bentuk-bentuk konflik yang baru. Pelaksanaan demokrasi di daerah pasca-konflik, yang secara umum dianggap sebagai wilayah yang masih rentan dengan konflik dan kekerasan, sering kali memicu konflik dan kekerasan (Reilly 2008; Kuhne 2010; Lyons 2008; Korth 2011; Larsen & Selim 2009). Sementara konflik tanpa kekerasan (*non-violent conflict*) merupakan kondisi utama yang diperlukan untuk demokrasi, konflik kekerasan (*violent conflict*) akan mengganggu berfungsinya demokrasi itu sendiri. Kekerasan dalam pemilu (*electoral violence*) dan tentunya bentuk-bentuk kekerasan lainnya akan menjadi ancaman nyata bagi keteraturan politik, keamanan sipil, serta HAM (Jarstad 2008, h. 19). Secara sederhana, Korth (2011) menegaskan bahwa pemilu yang disertai dengan kekerasan bukannya akan mempersatukan, tetapi sebaliknya, akan menceraikan-beraikan. Dalam konteks Indonesia, kekerasan dalam pemilu lebih dominan terjadi di daerah-daerah pasca-konflik daripada di daerah-daerah non-pasca-konflik, tentunya selain Papua yang memang dianggap masih belum terselesaikan. Hal ini sebagaimana ditunjukkan data SNPK (2005-2013) pada Grafik 1.

Berbagai studi mengenai pemilu dan pasca-konflik telah banyak dilakukan; di antaranya fokus pada pemilu pasca-konflik dan keterlibatan komunitas internasional (Kumar 1998; Wallenstein 2008; Sivapathasundaram 2004); otonomi dan solusi pasca-konflik (Wirsing 2004); pemilu pasca-konflik dan polarisasi elektoral (Moreno 2004; Ansori 2012); pemilu pasca-konflik dan kekerasan (Guelke 2004; Larsen & Selim 2009; Cederman, et al. 2009; Hoglund 2008; Brancati & Snyder 2011); pemilu pasca-konflik, tantangan dan kesiapan kelembagaan (Zenenga 2011; Oberschall 2007; Nelson 1998; Kumar 1998; Tomsa 2009; Clark & Palmer 2008; Kuhne 2010; Barnes 2001); pemilu pasca-konflik dan dinamika perilaku pemilih (Oliva 2011; Cyllah 2011; Harris 2002; Gallagher & Schowengerdt 1998; Jarstad 2008; Kovacs 2008; Clark & Palmer 2008); pemilu pasca-konflik dan peran media serta masyarakat sipil (Frere 2011; Belloni 2008). Selain itu, beberapa peneliti juga banyak terlibat dalam kajian dan diskursus mengenai pemilu pasca-konflik dan pembangunan perdamaian (e.g. Call & Cook 2003; Flores & Nooruddin 2011; Lyons 1998, 2002; Jarstad 2008; Reilly 2008; Sisk & Risley 2005).

Grafik 1: Insiden dan Dampak Kekerasan dalam Pemilu di Seluruh Wilayah Pantauan SNPK (2005-2013)



Namun demikian, sedikit sekali usaha yang dilakukan untuk melihat secara mendalam dan sistematis, sejauh mana interaksi antara pemilu pasca-konflik dengan pembangunan perdamaian dan efek yang ditimbulkannya, khususnya di Indonesia. Dalam konteks Indonesia, beberapa studi/penelitian mengenai pemilu pasca-konflik memang telah dilakukan. Hanya saja, studi tersebut lebih banyak fokus pada kesiapan kelembagaan, proses, dan dinamika perilaku pemilih (e.g. Tomsa 2009; Clark & Blair 2008; Aspinall 2008). Selain itu, studi yang selama ini banyak dilakukan berkaitan dengan dinamika konflik dan kekerasan yang terjadi pada masa dan pasca-konflik. Belum banyak studi yang fokus pada bagaimana demokratisasi pasca-konflik berlangsung untuk menjaga proses pembangunan dan memelihara perdamaian sebagaimana yang digagas dalam studi ini. Dengan mempertimbangkan berbagai aspek, sebagaimana yang dijelaskan dalam bagian metodologi, studi ini mengambil Aceh dan Maluku, di mana durasi pasca-konflik di kedua wilayah tersebut sudah mencapai kurang lebih satu dekade, sebagai studi kasus. Dalam konteks ini, Schwartz (1991) menegaskan bahwa satu dekade merupakan waktu yang dibutuhkan untuk melihat dan mengevaluasi bagaimana perubahan telah terjadi pasca-konflik.

II. TUJUAN PENELITIAN

Dalam kaitannya dengan permasalahan di atas, tim Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (SNPK) The Habibie Center melakukan penelitian untuk menjawab beberapa pertanyaan yang secara umum dapat dirumuskan di bawah ini.

1. Dalam tataran apa pemilu pasca-konflik di Aceh dan Maluku membantu membangun demokrasi dan memperkuat perdamaian (*peace-settlement*) atau sebaliknya?
2. Bagaimana tata kelola pemerintahan pasca-konflik membantu membangun demokrasi dan perdamaian di Aceh dan Maluku?
3. Bagaimana konflik dan kekerasan muncul dalam proses pemilu pasca-konflik di Aceh dan Maluku?
4. Sejauh mana kesiapan institusional dan kemasyarakatan dalam pelaksanaan pemilu pasca-konflik di Aceh dan Maluku?

Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk (1) mendeskripsikan dan menjelaskan posisi strategis pelaksanaan pemilukada dalam kaitannya dengan pembangunan perdamaian dan demokrasi di wilayah pasca-konflik dan berbagai tantangannya; (2) mendeskripsikan dan menjelaskan kondisi tata kelola pemerintahan pasca-konflik dan perannya dalam mengonsolidasi perdamaian dan demokrasi; (3) mendeskripsikan dan menjelaskan munculnya fenomena dan potensi kekerasan dalam proses pelaksanaan pemilukada pasca-konflik; (4) mendeskripsikan dan menjelaskan kesiapan kelembagaan atau infrastruktur sosial pelaksanaan pemilukada pasca-konflik.

III. KERANGKA KONSEPTUAL

a. Pemilu Pasca-Konflik: Antara Upaya Demokratisasi dan Pembangunan Perdamaian

Pemilu pasca-konflik merupakan konsep sentral dalam studi ini. Untuk keperluan studi ini, pemilu pasca-konflik didefinisikan sebagai pemilu yang diadakan/terjadi setelah perjanjian perdamaian atau selama periode penghentian kekerasan dalam suatu konflik, baik vertikal maupun horizontal (e.g. Harris 2002; Garber 1998; Kumar 1998; Flores & Nooruddin 2011). Pemilu pasca-konflik merupakan konsep dan fenomena unik yang tidak bisa disamakan dengan pemilu-pemilu yang umumnya diadakan dalam kondisi normal. Pemilu pasca-konflik umumnya didesain untuk memfasilitasi penyelesaian konflik (Garber 1998) dan/atau sebagai upaya untuk merehabilitasi wilayah yang hancur karena perang sipil (Flores & Nooruddin 2011, h. 1), meskipun banyak pengambil kebijakan dan analis yang memperdebatkan efektivitas dan kemampuan pemilu yang diadakan pasca-konflik (Garber 1998, h. 1).

Pada tataran ini, dapat disimpulkan bahwa tujuan pemilu pasca-konflik secara umum ada dua, yaitu sebagai instrumen penyelesaian konflik sekaligus penguatan perdamaian (*conflict resolution/peace-building*) dan, pada saat bersamaan, untuk membangun demokrasi dan pemerintahan yang sah (*democratization*), meskipun keduanya tidak selalu berjalan beriringan (e.g. Kumar 1998; Garber 1998; Lyons 2002; Korth 2011; Sisk & Jarstad 2008; Fogg

2005). Dalam kaitan ini, pemilu dipandang sebagai instrumen yang strategis untuk penyelesaian konflik dan pembangunan perdamaian karena hakikat di balik pemilu atau demokrasi itu sendiri adalah distribusi kekuasaan, sumber daya langka, status, dsb. secara adil dan elegan. Pada sisi lain, konflik sendiri merupakan pertikaian antara dua atau lebih orang atau kelompok atas status, kekuasaan, atau sumber daya langka (Coser 1967, h. 26).

Bila ditelusuri dalam horizon akademis, studi mengenai pemilu pasca-konflik sendiri merupakan upaya mengisi *gap* yang tertinggal dalam berbagai penelitian akademis selama ini. Di satu sisi, banyak di antara peneliti hanya fokus pada isu demokratisasi, sementara peneliti-peneliti lain fokus pada isu pembangunan perdamaian (*peace-building*). Di balik integrasi kedua isu tersebut adalah sebuah asumsi bahwa demokrasi mengandaikan perdamaian dan sebaliknya (Jarstad 2008, h. 20-21; Call & Cook 2003). Dengan demikian, kajian ini dapat dikatakan relatif baru.

Harus diakui bahwa harapan terhadap kesuksesan pemilu pasca-konflik begitu besar. Sayangnya, sering kali kondisi tersebut tidak didukung oleh prakondisi yang diperlukan. Masyarakat pasca-konflik secara umum dikenal sebagai masyarakat yang masih rentan terhadap konflik dan kekerasan (*war-torn societies*). Masyarakat semacam ini masih sangat mudah terfragmentasi dan terpolarisasi. Permasalahan dalam masyarakat semacam ini sering kali terkait dengan stabilitas politik, sosial, dan ekonomi, serta infrastruktur kelembagaan dan kemasyarakatan (perilaku pemilih), khususnya dalam konteks mau menerima (*political will*) sebagai pemenang (*winner*) atau yang kalah (*loser*). Secara khusus, infrastruktur kelembagaan pemilu sering kali belum siap atau masih rentan (*extremely fragile*). Bahkan, kompetisi elektoral bisa menjadi perpanjangan polarisasi yang terjadi pada konflik sebelumnya (Kumar 1998, h. 6-8).

Terdapat beberapa karakteristik pemilu pasca-konflik: pertama, kebanyakan pemilu tersebut terjadi setelah negosiasi perjanjian perdamaian; kedua, pemilu pasca-konflik selalu melibatkan peran para aktor eksternal; ketiga, pemilu tersebut terjadi dalam proses awal rekonstruksi, di mana masih banyak pengungsi yang belum sepenuhnya kembali ke tempat asal (Garber 1998).

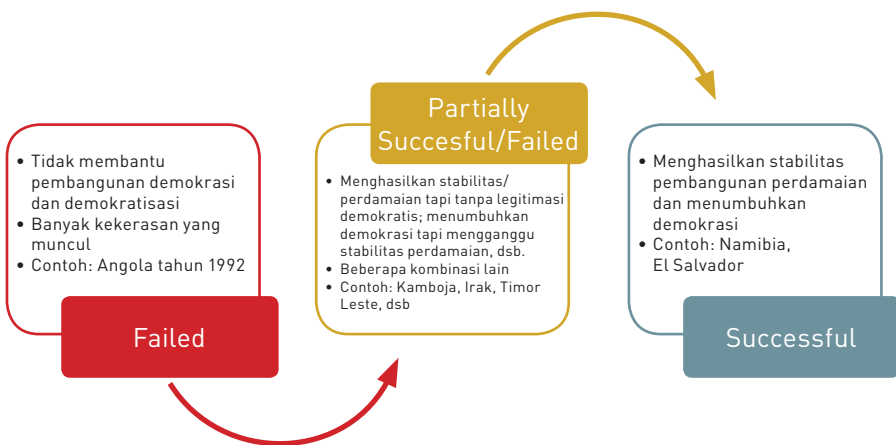
b. Pemilu Pasca-Konflik: Tujuan dan Realisasi

Secara umum, sebagaimana ditekankan oleh para analis sebelumnya, tujuan dari pemilu pasca-konflik bukan hanya pembangunan demokrasi di wilayah pasca-konflik, tetapi juga pembangunan perdamaian di wilayah tersebut. Keduanya diasumsikan memiliki hubungan yang saling terkait (*constitutive/mutually beneficial*). Dalam konteks ini, perdebatan sering kali diangkat oleh para analis tersebut mengenai sejauh mana pemilu pasca-konflik memenuhi tujuan-tujuan yang diharapkan. Korth (2011) mengklarifikasi beberapa tujuan

yang masuk dalam kerangka dua tujuan besar pemilu pasca-konflik di atas, yaitu (1) memvalidasi penguatan perdamaian (*peace settlements*); (2) memunculkan otoritas baru yang berdaulat; (3) melegitimasi tata aturan konstitusional yang baru; (4) memunculkan keterputusan simbolis dari masa lampau ke kehidupan yang baru; (5) meningkatkan pembangunan masyarakat sipil; (6) mendorong partisipasi masyarakat dalam berbagai proses politik; (7) merangsang masyarakat untuk memunculkan berbagai inisiatif.

Pertanyaannya kemudian adalah sejauh mana sebuah pemilu pasca-konflik dianggap sukses atau gagal, dan lebih jauh dari itu, atas dasar faktor/dimensi apa pemilu tersebut dianggap sukses atau gagal. Dalam kaitan ini, hal yang fundamental adalah apa yang dimaksud dengan sukses dalam konteks tersebut. Jika pemilu pasca-konflik mengandung berbagai tujuan, maka evaluasinya harus didasarkan pada masing-masing tujuan yang relevan. Terdapat beberapa pemilu pasca-konflik yang dianggap gagal, termasuk yang di Angola pada tahun 1992. Terdapat pula beberapa yang dianggap (kurang lebih) sukses, termasuk yang di El Salvador, Nikaragua, Mozambik, Afrika Selatan, Namibia, dsb. (Kuhne 2010). Terlepas dari itu, kebanyakan pemilu pasca-konflik berada di antara kedua ekstrem tersebut. Dengan kata lain, pemilu-pemilu tersebut telah mencapai sebagian penguatan perdamaian dan demokrasi. Selain itu, pada beberapa kasus pemilu telah menghasilkan stabilitas dan perdamaian tanpa legitimasi demokratis, seperti di Kamboja pada tahun 1993, atau menumbuhkan demokrasi dengan sedikit stabilitas, atau beberapa kombinasi di antara keduanya (Korth 2011, h. 13-14) (Gambar 1). Lalu, bagaimana dengan pemilu-pemilu pasca-konflik di Indonesia?

Gambar 1: Pemilu Pasca-Konflik: Sukses atau Gagal



Jarstad (1998) menambahkan bahwa sering kali dua tujuan pemilu pasca-konflik, demokratisasi dan pembangunan perdamaian, bertabrakan antara satu dengan lainnya atau mengalami dilema. Kegagalan untuk mengelola

dilema atau kontradiksi tersebut dapat menyebabkan dampak yang merusak dan mengganggu proses jangka panjang demokratisasi dan pembangunan perdamaian. Oleh karena itu, baginya, jika pilihannya antara memperkuat perdamaian atau meningkatkan demokrasi, maka penguatan perdamaian harus diberi prioritas. Jika kedua tujuan tersebut memiliki dampak yang berbalikan satu sama lain, empat macam dilema akan muncul.

Pertama adalah dilema horizontal berkenaan dengan masalah kelompok yang harus direpresentasikan dalam proses-proses perdamaian dan demokratisasi. Misalnya, para pemberontak atau kelompok tertentu akan merasa perdamaian terlalu mahal jika mereka harus tersisihkan dari pemerintahan ke depan. Selanjutnya adalah dilema vertikal (umumnya antara elite dan massa) menyangkut pilihan yang sulit antara efektivitas dan legitimasi. Legitimasi diharapkan menguat ketika masyarakat dilibatkan dalam semua tahapan proses perdamaian, sementara para elite lebih condong pada proses non-publik yang dianggap lebih efektif. Ketiga adalah dilema sistematis yang merujuk pada masalah kepemilikan, yaitu antara kontrol lokal vs nasional/internasional dalam proses demokratisasi dan pembangunan perdamaian. Terakhir adalah dilema temporal yang berkenaan dengan tawar-menawar antara dampak jangka panjang atau pendek dalam proses demokratisasi dan pembangunan perdamaian. Upaya demokratisasi dalam jangka pendek akan meningkatkan risiko munculnya kekerasan. Demikian pula, pembangunan perdamaian mungkin akan melibatkan beberapa pembatasan kebebasan, seperti kebebasan pers dan demonstrasi (Jarstad 1998, h. 21-25).

c. Pemilu Pasca-Konflik dan Munculnya Kekerasan

Dalam studi yang dilakukan oleh Brancati & Snyder (2011), keterkaitan antara waktu pelaksanaan pemilu pasca-konflik dan risiko munculnya kembali kekerasan harus benar-benar dipertimbangkan. Pemilu yang diadakan langsung setelah perdamaian tercapai memiliki kemungkinan yang tinggi akan munculnya kembali kekerasan, khususnya karena infrastruktur pemilihan yang relatif masih lemah. Pada saat bersamaan, pemilu tersebut umumnya masih didominasi oleh para mantan kombatan yang belum sepenuhnya didemobilisasi serta para politisi yang sering kali mengangkat aspek-aspek sektarian/kelompok dengan mengatasnamakan pro demokrasi (Reilly 2002; Mansfield & Snyder 2007). Tensi dan kekerasan akan semakin kelihatan dan meningkat, khususnya jika para mantan kombatan tersebut mengalami kekalahan dalam pemilu (Brancati & Snyder 2011).

Sejalan dengan Brancati & Snyder (2011), Jarstad (1998) menambahkan bahwa kerentanan pemilu pasca-konflik terhadap munculnya kekerasan tidak bisa dilepaskan dengan warisan-warisan konflik sebelumnya yang masih berdampak (*legacy of conflict*). Senjata biasanya masih bertebaran. Trauma

akan kekerasan dan ketakutan terhadap kembalinya kekerasan memudahkan mobilisasi massa yang didasarkan pada garis ideologi yang ekstrem dan bermuatan eksklusivitas-inklusivitas. Flores & Nooruddin (2011) secara khusus menyoroti peran para politisi/elite dalam kaitannya dengan kemunculan kekerasan dalam pemilu pasca-konflik. Keduanya menegaskan bahwa ketidakmampuan para politisi untuk secara kredibel menghormati perdamaian dan demokrasi dapat meningkatkan tensi dan kekerasan.

Asumsinya adalah demokrasi dan perdamaian seharusnya saling mendukung. Demokrasi hanya bisa terkonsolidasi jika konflik yang terjadi dikelola dengan cara-cara yang damai. Demikian pula, perdamaian berkelanjutan hanya bisa diwujudkan dalam tata pemerintahan yang demokratis. Namun demikian, berbagai studi mengenai demokrasi dan demokratisasi menunjukkan bahwa jalan menuju demokrasi sering kali terjal dan penuh konflik, bahkan kekerasan. Kekerasan elektoral akan menjadi ancaman tersendiri terhadap proses pembangunan perdamaian (Jarstad 1998, h. 29; Hoglund 1998; Kuhne 2010). Korth (2011) berpendapat bahwa proses pemilu pasca-konflik bisa membantu membangun perdamaian, tetapi juga bisa menjadi poin masuk munculnya kekerasan karena karakter kompetitif pemilu itu sendiri bersifat dikotomis “menang–kalah”.

IV. METODOLOGI PENELITIAN

a. Proposisi Penelitian

Proposisi-proposisi penelitian ini diambil dari pengetahuan secara luas mengenai pemilu pasca-konflik di Aceh dan Maluku serta kajian-kajian teoretis (*theoretical framework*) umum mengenai pemilu pasca-konflik. Proposisi di sini secara umum didefinisikan sebagai serangkaian *statement* atau kalimat mengenai apa yang penelitian ini harapkan akan ditunjukkan oleh data yang dihipotesiskan. Dalam konteks ini, *statement* proposisi dipahami sebagai pembawa kebenaran (*truth bearers*) (Shapiro 2009), yang akan menunjukkan dinamika hubungan antara pemilu pasca-konflik, pembangunan perdamaian, demokratisasi, dan potensi munculnya kekerasan, yang bisa benar (*true*) atau salah (*false*).

Studi ini secara khusus dibangun atas serangkaian proposisi sebagai berikut.

- *Proposisi I*: Pemilu pasca-konflik di Aceh dan Maluku membantu membangun perdamaian yang berkelanjutan (*sustainable peace-settlement*) di kedua wilayah pasca-konflik tersebut.
- *Proposisi II*: Pemilu pasca-konflik di Aceh dan Maluku membantu membangun dan memperkuat demokrasi di kedua wilayah pasca-konflik tersebut.

- *Proposisi III*: Pelaksanaan pemilu pasca-konflik di Aceh dan Maluku diikuti dengan munculnya berbagai bentuk kekerasan.

Tentunya akan ada implikasi/konsekuensi bagi teori pemilu pasca-konflik jika proposisi-proposisi tersebut benar atau salah.

b. Pendekatan Penelitian dan Studi Kasus

Pendekatan kualitatif dipilih untuk studi ini karena karakteristik masalah yang ditelaah lebih memerlukan pendekatan kualitatif daripada kuantitatif-ekstensif. Karakteristik pendekatan kualitatif diyakini lebih bisa membantu dan diandalkan (*adequate*) dalam mendalami dan menjelaskan isu pemilu pasca-konflik dan pembangunan perdamaian di Indonesia, mengingat pendekatan kualitatif dianggap sangat cocok untuk mengeksplorasi secara intensif isu yang kompleks tersebut (e.g. Denzin & Lincoln 2005; Marshal & Rossman 1989, h. 43; Creswell 1994, h. 21; Kvale 1996, h. 179; Charmaz 2006; Kvale & Brinkmann 2009, h. 1).

Pendekatan kualitatif secara sederhana berarti sebuah pengumpulan data yang bersifat non-numeris (Denzin & Lincoln 2005). Menurut Marshal & Rossman (1989, h. 43), pendekatan kualitatif juga berlaku untuk menemukan proses-proses dan hubungan-hubungan penting. Secara umum, penelitian kualitatif berupaya untuk mengumpulkan data secara intensif dan mendalam untuk memahami perilaku sosial serta prinsip-prinsip dan hukum yang mengatur berbagi perilaku tersebut. Penelitian kualitatif umumnya berurusan dengan pertanyaan-pertanyaan mengapa dan bagaimana sesuai dengan karakter penelitiannya, dan bukan hanya pertanyaan-pertanyaan apa, di mana, dan kapan, yang pada umumnya bersesuaian dengan penelitian kuantitatif (Denzin & Lincoln 2005; Kvale 1996, h. 179).

Selanjutnya, studi kasus yang dipilih diyakini oleh Tim SNPK-THC akan memberikan kesempatan yang baik untuk memahami dan menjelaskan karakteristik dan kompleksitas pemilu pasca-konflik dan pembangunan perdamaian. Sebuah investigasi mendalam terhadap fenomena tertentu dipandang sebagai tujuan utama sebuah studi kasus. Pada hakikatnya, sebuah studi kasus secara umum ditujukan untuk mengeksplorasi kausasi guna menemukan prinsip-prinsip atau asumsi-asumsi yang beroperasi di balik fenomena (Yin 1994). Menurut Flyvbjerg (2006, h. 221), studi kasus memiliki dua peran dalam memahami perilaku manusia, yaitu memproduksi tipe pengetahuan yang bergantung pada konteks dan, sebagai konsekuensi dari pengetahuan yang bergantung pada konteks, kemungkinan-kemungkinan yang dapat muncul dari konstruksi teoretis-epistemis.

Namun demikian, perdebatan di antara para ilmuwan saat ini sering kali merujuk pada masalah generalisasi ilmiah. Investigasi kualitatif banyak dikritik karena ketidakmampuannya membuat generalisasi. Akan tetapi, Flyvbjerg

(2006, h. 221) menganggap bahwa kritik tersebut tidak lebih merupakan salah satu dari lima kesalahpahaman atau over-simplifikasi mengenai hakikat studi kasus (lihat juga Kvale & Brinkmann 2009). Pertama, pengetahuan teoretis (*context-independent*) lebih bernilai daripada pengetahuan yang konkret dan praktis (*context-dependent*). Kedua, seseorang tidak bisa membuat generalisasi berdasarkan satu studi kasus. Ketiga, berbagai studi kasus hanya berguna untuk menarik beberapa hipotesis, atau hanya pada tahap awal dari keseluruhan proses penelitian. Keempat, studi kasus berisikan bias lewat verifikasi. Kelima, sering kali sulit untuk meringkas dan mengembangkan proposisi-proposisi umum dan teori berdasarkan studi kasus. Kesalahpahaman-kesalahpahaman tersebut umumnya terdapat pada kalangan para pemuja epistemologi ilmu alam di dalam ilmu sosial.

Oleh karenanya, akan merupakan kesalahan untuk menegaskan bahwa seseorang tidak bisa membuat generalisasi. Hal itu didasarkan pada studi kasus yang dipilih dan bagaimana studi kasus tersebut dipilih. Berbeda dengan Flyvbjerg (2006), Kvale & Brinkmann (2009, h. 261) lebih mempertanyakan urgensi dan relevansi generalisasi dalam studi kasus. Baginya, pendekatan-pendekatan pragmatis, konstruktivis, dan diskursif lebih bisa diterima dalam pengetahuan sosial, yang juga merupakan mode pemahaman dan tindakan yang dikontekstualisasikan secara sosio-historis dalam dunia sosial. Dengan kata lain, pada tataran tertentu hal tersebut masuk dalam perspektif posmodernis. Di tengah perdebatan klasik antara objektivis-positivis dan subjektivis-interpretatif tersebut, Bourdieu (1984, h. 5), misalnya, yang muncul pada masa kebangkitan Marxisme dan berbagi beberapa pandangan tertentu dengan Giddens (1976), mengonstruksi pengetahuannya dengan mengkritik ontologi sosial Cartesian yang memisahkan antara subjek dan objek, intensi dan sebab, materialitas dan representasi simbolis. Pada akhirnya, temuan-temuan studi semacam ini nantinya bisa atau tidak bisa berlaku untuk wilayah-wilayah pasca-konflik di Indonesia, dan secara umum di luar Indonesia. Lebih dari itu, karakteristik studi ini tidak mengharuskan dibuatnya prediksi sebagaimana yang umum dilakukan oleh studi-studi level makro, atau oleh perspektif positivis dan ilmu-ilmu alam.

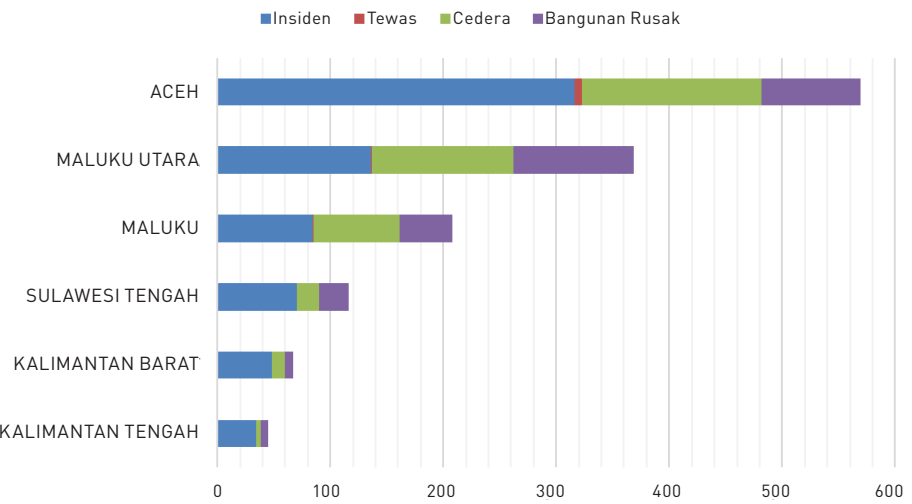
c. Strategi Penelitian: Metode Komparatif

Berbagai studi pemilu pasca-konflik sejauh ini lebih banyak fokus pada atau identik dengan wilayah pasca-konflik yang lebih disebabkan oleh konflik vertikal (negara–pemberontak) atau antarnegara (*inter-states*) (lihat Call & Cook 2003; Flores & Nooruddin 2011; Lyons 1998, 2002; Jarstad 2008; Reilly 2008, 2002; Sisk & Risley 2005; Brancati & Snyder 2011). Hampir belum ada studi pasca-konflik yang mencoba melihat isu ini dalam kon-

teks wilayah pasca-konflik yang disebabkan oleh konflik horizontal. Oleh karenanya, studi ini mencoba menggunakan strategi komparatif dengan mengambil dua kasus wilayah pasca-konflik yang memiliki karakter berbeda, yaitu Provinsi Aceh (konflik vertikal) dan Provinsi Maluku (konflik horizontal).

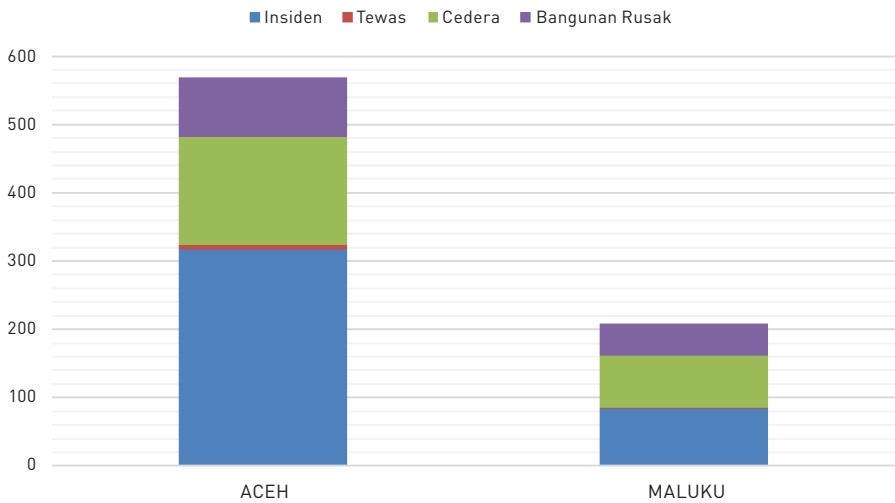
Secara umum, strategi ini akan fokus pada dua wilayah pasca-konflik yang berbeda (*spatial comparison*) untuk kemudian melihat berbagai perbedaan dan persamaan dalam hubungannya dengan beberapa pertanyaan penelitian (lihat Przeworski & Teune 1970; Heidenheimer, et al. 1983). Dalam konteks studi ini, dua wilayah pasca-konflik, Aceh dan Maluku, dipilih sebagai kasus perbandingan dengan beberapa alasan. Pertama, Aceh dan Maluku memiliki insiden dan dampak kekerasan pemilukada yang paling besar dibanding dengan wilayah pasca-konflik lainnya, sebagaimana data SNPK (2005-2012) di bawah ini (Grafik 2)

Grafik 2: Insiden dan Dampak Kekerasan dalam Pemilukada di Wilayah Pasca-Konflik (2005-2013)



Meskipun kekerasan telah terjadi lebih dominan di kedua provinsi tersebut dibanding provinsi pasca-konflik lainnya, terdapat variasi insiden dan dampak di antara keduanya, sebagaimana data SNPK (2005-2013) di bawah (Grafik 3). Data tersebut secara umum menunjukkan bahwa dari aspek dampak tewas kekerasan dalam pemilukada di Aceh lebih mematikan (7 tewas) daripada di Maluku (1 tewas). Akan tetapi, dampak kerusakan bangunan di Maluku (76 bangunan rusak) dapat dianggap lebih parah daripada di Aceh (159 bangunan rusak) dengan mempertimbangkan jumlah insiden kekerasan di masing-masing provinsi tersebut. Kedua, sementara pemilukada di Aceh telah dilaksanakan dua kali, di Maluku sudah tiga kali.

Grafik 3: Insiden dan Dampak Kekerasan dalam Pemiluakada di Aceh dan Maluku (2005-2013)



Selanjutnya, kedua wilayah pasca-konflik tersebut memiliki latar belakang karakter konflik yang berbeda. Konflik Aceh lebih bersifat vertikal, sedangkan konflik Maluku berkarakter horizontal. Selain itu, walaupun kedua konflik tersebut sama-sama diselesaikan dengan perjanjian perdamaian—Aceh diselesaikan dengan Perjanjian Damai Helsinki pada 2005 dan Ambon dengan Perjanjian Damai Malino II pada 2002—latar belakang pemilu pasca-konflik di Aceh merupakan bagian integral dari MoU Perjanjian Helsinki 2005, sedangkan pemilu pasca-konflik di Maluku lebih merupakan implementasi kebijakan nasional desentralisasi. Tabel berikut menunjukkan dimensi komparatif kedua wilayah pasca-konflik tersebut (Tabel 1):

Tabel 1: Aceh dan Maluku: Dimensi Komparatif

Dimensi	Aceh	Maluku
Skala kekerasan dalam Pemiluakada (2005-2013)	Pertama	Ketiga
Karakter Konflik	Vertikal (Aceh vs Pemerintah Indonesia)	Horizontal (Islam vs Kristen)
Instrumen Penyelesaian	Perjanjian Damai Helsinki	Perjanjian Damai Malino II
Status Pemilu Pasca-Konflik	Bagian integral Perjanjian Damai Helsinki	Bagian kebijakan nasional desentralisasi
Frekuensi Pelaksanaan Pemiluakada	2 kali (2006 dan 2012)	3 kali (2003, 2008, dan 2013)

Terakhir, data SNPK mengenai insiden dan dampak kekerasan pada pemiluakada di wilayah pasca-konflik di Indonesia (periode 2005-2013) (lihat Grafik 2) memang menunjukkan bahwa Maluku Utara menempati peringkat kedua. Namun demikian, tim SNPK-THC memutuskan untuk memilih

Maluku sebagai salah satu studi kasus dalam penelitian ini, daripada Maluku Utara, dengan pertimbangan bahwa Provinsi Maluku memiliki dinamika friksi antara Kristen dan Islam, serta isu pembagian kekuasaan (*power-sharing*) antara komunitas Islam dan Kristen, yang lebih kuat dalam kaitannya dengan pemilukada dibandingkan dengan Maluku Utara. Kontestasi elektoral di Maluku Utara lebih banyak berpijak pada aspek-aspek tata pemerintahan, korupsi, perbaikan taraf hidup masyarakat, dsb. (SNPK-THC 2014; Tomsa 2009; Jones 2010). Dalam konteks ini, friksi dalam pemilukada di Maluku cenderung merupakan ekstensi yang kuat dari warisan konflik sebelumnya.

d. Metode Pengumpulan Data

Pendekatan kualitatif menjadi *rationale* dasar untuk mengadopsi wawancara sebagai metode primer pengumpulan data. Charmaz (2006) menegaskan bahwa wawancara telah lama dan banyak digunakan untuk mengumpulkan data dalam berbagai tipe penelitian kualitatif. Wawancara sendiri merupakan upaya untuk memahami dunia atau suatu fenomena dari sudut pandang subjek penelitian, untuk membuka makna pengalaman mereka (Kvale & Brinkmann 2009, h. 1). Dalam konteks ini, sebuah wawancara diadakan untuk menemukan pemahaman di level faktual dan makna, walaupun terkadang lebih sulit untuk mendapatkannya di level makna. Sebuah wawancara sangat bermanfaat untuk mendapatkan akses kepada cerita atau informasi di balik pengalaman-pengalaman para partisipan, baik dengan strategi fokus langsung pada isunya (*funneling*) maupun bercerita (*story telling*) (Minichiello et al. 1995). Sebuah wawancara mendalam menghasilkan keuntungan khusus yang berguna untuk meningkatkan penafsiran subjek penelitian pada pengalamannya (Charmaz 2006). Hubungan antara pewawancara dengan subjek wawancara pun dapat digambarkan sebagai hubungan timbal balik (*interview*) (Kvale & Brinkmann 2009, h. 2).

Selanjutnya, metode pengumpulan data semi-struktur, daripada yang terstruktur, diadopsi dalam penelitian ini. Sebuah wawancara terstruktur umumnya memiliki serangkaian pertanyaan formal dan terbatas, atau yang terstruktur sebelumnya. Adapun wawancara semi-struktur cenderung lebih fleksibel dan ekstensif. Dengan kata lain, ia bisa membuka pertanyaan-pertanyaan baru untuk dimunculkan pada saat wawancara sebagai hasil dari apa yang diungkapkan oleh subjek wawancara (Lindlof & Taylor 2002). Perspektif tradisional wawancara semi-struktur ini secara khusus akan memberikan peluang untuk mendapatkan informasi yang kaya mengenai pengalaman langsung dan perspektif orang-orang Aceh dan Maluku terkait dinamika dan proses pemilu pasca-konflik, pembangunan perdamaian, kekerasan yang muncul pada saat pemilukada, dan kesiapan sosial-institusional.

Wawancara sebenarnya merupakan sesuatu yang kontekstual dan negosiasi, yang berarti bahwa cerita atau penjelasan dalam wawancara tidaklah mereproduksi realitas sebelumnya. Akan tetapi, cerita atau deskripsi tersebut memberikan penjelasan dengan sudut pandang tertentu yang memiliki maksud-maksud tertentu. Oleh karena itu, hasilnya berupa konstruksi atau rekonstruksi suatu realitas (Charmaz 2006, h. 27). Dengan kata lain, hasil wawancara merupakan konstruksi realitas, dan bukan realitas itu sendiri. Kvale & Brinkmann (2009, h. 82) menambahkan, pengetahuan dikonstruksi melalui interaksi antara pewawancara dengan subjek wawancara. Dengan demikian, wawancara merupakan produksi sosial pengetahuan; dalam konteks studi ini, merupakan produksi sosial pengetahuan pemilu pasca-konflik dan pembangunan perdamaian di Indonesia.

Hal penting lain yang perlu diketahui adalah bahwa seorang pewawancara harus memiliki kesadaran mengenai isu kekuasaan dan status subjek yang diwawancarai. Hal ini sering kali memegang pengaruh penting selama masa wawancara. Dalam kaitan ini, Charmaz (2006, h. 27) menegaskan bahwa para profesional atau orang yang memiliki kekuasaan (pemimpin atau elite) mungkin akan mengontrol dan mengarahkan kondisi wawancara, baik dengan cara mengubah pertanyaan wawancara agar sesuai dengan maksud mereka atau dengan menjadwalkan waktu dan tempat serta lamanya wawancara. Isu lainnya adalah para pemimpin/elite mungkin cenderung membuat retorika dan pernyataan publik daripada menyampaikan sudut pandang pribadinya yang asli. Hal ini relevan karena studi ini juga akan banyak melibatkan wawancara dengan para elite/pemimpin, profesional, dan akademisi. Isu lain menyangkut ketidakpercayaan dan kecurigaan subjek penelitian, khususnya dalam studi seperti ini, yakni studi yang menyoal masalah konflik dan perdamaian. Berkenaan dengan ini, Charmaz (2006, h. 27) menegaskan bahwa kecurigaan tersebut sering kali terkait dengan institusi yang menjadi sponsor, maksud penelitian, serta penggunaan hasil penelitian. Kecurigaan ini bisa membuat subjek prospektif studi menolak atau tidak antusias menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diajukan.

Dalam proses wawancara, tim SNP-K-THC merekam secara digital semua wawancara. Setiap wawancara mungkin akan memakan waktu sekitar satu jam. Penggunaan perekam digital selama wawancara memberikan keuntungan, yakni berupa kesempatan untuk mendapatkan data secara detail dan menjaga tatap mata (*eye-contact*), konsentrasi, serta fokus (lihat Kvale & Brinkmann 2009, h. 179; Charmaz 2006). Akan tetapi, tim SNP-K-THC tetap secara konsisten menuliskan poin-poin penting dan refleksi selama itu tidak mengganggu proses dan kelancaran wawancara.

Selain data primer hasil wawancara, tim SNP-K-THC juga menggunakan data-data sekunder, termasuk data-data yang tersimpan dalam arsip data

umum, kumpulan khusus, perusahaan penerbitan, laporan dan dokumen publik, serta publikasi akademis (Heaton 2004, h. 5). Di samping itu, tim SNPK-THC akan mengeksplorasi informasi atau data lain yang berkenaan dengan proses dan dinamika pemilu pasca-konflik dan pembangunan perdamaian, dsb. dengan cara mengeksplorasi surat kabar dan majalah lokal dan nasional, baik cetak maupun *online*. Data sekunder dapat digunakan sebagai validasi-lintas (*cross-validation*) untuk mendukung analisis data primer. Analisis campuran yang diambil dari wawancara dan dokumen secara khusus ditujukan untuk menghindari kerentanan pada kesalahan yang dihubungkan dengan satu metode tertentu (Thorne 1994; Patton 2002, h. 248). Selain itu, data sekunder juga secara signifikan berkontribusi pada apa yang bisa kita pelajari secara langsung dari data tersebut. Lebih penting lagi, data sekunder memberi kita stimulus untuk menggali lebih lanjut isu-isu lain yang berkenaan dengan pemilu pasca-konflik dan pembangunan perdamaian serta munculnya kekerasan di Indonesia.

e. Strategi Pemilihan Sampel

Tim SNPK-THC melakukan wawancara dengan berbagai tipe subjek yang berbeda-beda untuk mendapatkan karakter informasi dan/atau sudut pandang yang bervariasi. Untuk mendapatkan subjek penelitian tersebut, sejalan dengan pendekatan penelitian ini, tim SNPK-THC menggunakan strategi pemilihan sampel kualitatif, atau pemilihan sampel nonprobabilitas. Strategi pemilihan sampel *purposive* dinilai memberi tim ruang untuk mendapatkan subjek penelitian yang diharapkan. Inti dari strategi pemilihan sampel tersebut adalah memilih informan yang sekiranya bisa memberikan jawaban terbaik (*best answer*) terhadap pertanyaan-pertanyaan penelitian. Oleh karenanya, tidak diperlukan upaya untuk memilih subjek penelitian secara acak (Creswell 1994, h. 148). Dengan tujuan tersebut, tim kemudian memilih informan berdasarkan karakteristik mereka dan kebutuhan studi ini (Patton 2002, h. 45; Ritchie & Lewis 2003, h. 77). Dengan demikian, para informan studi ini dipilih dengan pertimbangan bahwa mereka dianggap memiliki karakteristik dan informasi tertentu yang memenuhi tujuan penelitian.

Selain itu, dalam proses pemilihan informan tim SNPK-THC berusaha untuk memperhatikan distribusi informan secara baik, dengan secara khusus mempertimbangkan dimensi agama, suku, gender, lokasi, dan status sosial mereka. Berikut daftar informan potensial yang dipilih berdasarkan berbagai pertimbangan di atas (Tabel 2):

Tabel 2: Daftar Pertanyaan Penelitian dan Informan Prospektif

No	Pertanyaan Penelitian	Tipe Informan (Prioritas/Non)	Output yang Diharapkan
1	Dalam tataran apa pemilu pasca-konflik di Aceh dan Maluku membantu membangun demokrasi dan memperkuat perdamaian (<i>peace-settlement</i>)?	Akademisi lokal; penggiat LSM terkait isu pemilu dan pembangunan perdamaian; tokoh masyarakat (adat atau agama); politisi; wartawan lokal; birokrat; mantan kombatan; unsur keamanan (TNI/polisi); masyarakat umum	<ul style="list-style-type: none"> • Identifikasi berbagai kontribusi pemilu terhadap pembangunan perdamaian dan demokrasi lokal. • Mencakup (1) memvalidasi penguatan perdamaian (<i>peace settlements</i>); (2) memunculkan otoritas baru yang berdaulat; (3) melegitimasi tata aturan konstitusional yang baru; (4) memunculkan keterputusan simbolis dari masa lampau ke kehidupan yang baru; (5) meningkatkan pembangunan masyarakat sipil; (6) mendorong partisipasi masyarakat dalam berbagai proses politis; (7) merangsang masyarakat untuk memunculkan berbagai inisiatif. • Evaluasi kebijakan pemilu pasca-konflik.
2	Dalam tataran apa pemilu pasca-konflik di Aceh dan Maluku mengganggu atau memperburuk prospek pembangunan perdamaian (<i>peace-settlement</i>) dan stabilitas demokrasi?	Akademisi lokal; penggiat LSM terkait isu pemilu dan pembangunan perdamaian; tokoh masyarakat (adat atau agama); politisi; birokrat; mantan kombatan; wartawan lokal; unsur keamanan (TNI/polisi); masyarakat umum	<ul style="list-style-type: none"> • Identifikasi berbagai dampak negatif pemilu terhadap proses pembangunan perdamaian dan demokrasi lokal. • Mencakup (1) memvalidasi penguatan perdamaian (<i>peace settlements</i>); (2) memunculkan otoritas baru yang berdaulat; (3) melegitimasi tata aturan konstitusional yang baru; (4) memunculkan keterputusan simbolis dari masa lampau ke kehidupan yang baru; (5) meningkatkan pembangunan masyarakat sipil; (6) mendorong partisipasi masyarakat dalam berbagai proses politis; (7) merangsang masyarakat untuk memunculkan berbagai inisiatif. • Evaluasi kebijakan pemilu pasca-konflik. • Problem-solving
3	Bagaimana konflik dan kekerasan muncul dalam proses pemilu pasca-konflik di Aceh dan Ambon?	Akademisi lokal; penggiat LSM terkait isu kekerasan pemelukada; tokoh masyarakat (adat atau agama); politisi; wartawan lokal; birokrat; KIP/KPU; mantan kombatan; unsur keamanan (TNI/polisi); masyarakat umum	<ul style="list-style-type: none"> • Analisis masalah (<i>problem-analysis</i>) kekerasan pada pemilu pasca-konflik. • Problem-solving

No	Pertanyaan Penelitian	Tipe Informan (Prioritas/Non)	Output yang Diharapkan
4	Sejauh mana kesiapan institusional dan kemasyarakatan dalam pelaksanaan pemilu pasca-konflik di Aceh dan Maluku?	Akademisi lokal; penggiat LSM terkait isu pelaksanaan pemilu; wartawan lokal; tokoh masyarakat (adat atau agama); politisi; birokrat; KIP/KPU; masyarakat umum	<ul style="list-style-type: none">• Identifikasi dan evaluasi kesiapan institusional (penyelenggara pemilu dan partai politik).• Identifikasi dan evaluasi kemasyarakatan (<i>voting behavior</i>) (partisipasi, keterbukaan, mau menerima kekalahan, dsb.).

Berdasarkan strategi pemilihan sampel di atas dan pertimbangan mendalam terhadap distribusi berbagai dimensi informan, tim SNP-K-THC telah memilih/mendapatkan informan sebanyak 68 orang selama dua tahap turun lapangan ke Aceh dan Maluku, sebagaimana dirangkum dalam Tabel 3 berikut:

Tabel 3: Rekapitulasi Informan dan Tahapan Turun Lapangan

Provinsi	Tahap 1	Tahap 2
Aceh	24 orang (19-27 Juni 2014)	10 orang (26 Oktober-1 November 2014)
Maluku	21 orang (21-28 Agustus 2014)	13 orang (16-21 November 2014)

Kondisi Pembangunan Demokrasi dan Perdamaian di Aceh dan Maluku

I. ACEH

a. Gambaran Singkat Wilayah dan Demografis Provinsi Aceh

Provinsi Aceh adalah provinsi dengan otonomi khusus yang diatur berdasarkan UU Nomor 18 Tahun 2001 dan UU Nomor 11 Tahun 2006. Provinsi Aceh terletak di ujung Pulau Sumatra, tepatnya berada pada $01^{\circ} 58' 37,2''$ – $06^{\circ} 04' 33,6''$ Lintang Utara dan $94^{\circ} 57' 57,6''$ – $98^{\circ} 17' 12,2''$ Bujur Timur (BPS Provinsi Aceh 2014). Provinsi ini memiliki luas wilayah 57.948,94 km²; 39,9% di antaranya berupa hutan. Provinsi Aceh berbatasan dengan Provinsi Sumatra Utara di sebelah selatan, Samudra Hindia di sebelah barat, serta Selat Malaka di sebelah utara dan timur. Ibu kota provinsi ini adalah Banda Aceh.

Provinsi Aceh memiliki 18 kabupaten dan 5 kota. Jumlah kecamatan-nya sebanyak 289, dengan 761 *mukim* dan 6.464 *gampong* (desa). Dalam hal kewilayahan administratif penduduk, Aceh memang memiliki struktur yang sedikit berbeda dengan provinsi lain. Di provinsi ini terdapat wilayah administratif yang membawahi beberapa *gampong* yang disebut dengan *mukim*; beberapa *mukim* dinaungi oleh satu kecamatan. *Mukim* menjadi salah satu kekhususan Aceh, begitu juga dengan penyebutan desa dengan nama *gampong*.

Berdasarkan perhitungan sensus penduduk 2010, jumlah penduduk Provinsi Aceh sebesar 4.494.410 jiwa. Adapun proyeksi jumlah penduduk Aceh tahun 2013 menurut Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Aceh sebesar 4.791.924 jiwa, dengan kepadatan penduduk 84 orang/km² (BPS Provinsi Aceh 2014). Namun, persebaran penduduk di provinsi ini dapat dikatakan tidak merata. Banda Aceh, Lhokseumawe, dan Langsa adalah tiga kota dengan kepadatan penduduk tertinggi; masing-masing secara berurutan sebesar 4.451 jiwa/km², 1.189 jiwa/km², dan 773 jiwa/km². Padahal ada sekitar 13 kota/kabupaten yang memiliki kepadatan penduduk di bawah 100 jiwa per km².

b. Konflik dan Perdamaian di Aceh: Sebuah Uraian Singkat

Secara umum, sejarah konflik di Aceh dapat dilihat dari tiga periode besar. Periode pertama adalah resistensi terhadap kolonialisasi Belanda pada tahun 1873–1903 (Aspinal 2004). Periode kedua adalah resistensi terhadap Jepang pada tahun 1942 (Reid 2006). Periode ketiga adalah resistensi terhadap pemerintah Indonesia yang dimulai pada tahun 1953 dalam wujud pemberontakan. Konflik dengan pemerintah Indonesia dapat dikategorikan sebagai konflik vertikal. Selama masa konflik dengan pemerintah Indonesia, periode konfliknya dapat dilihat berdasarkan rezim politik yang berkuasa di Indonesia, yaitu masa Orde Lama (1953–1956), Orde Baru (1976–1998), dan Reformasi (1999–2006) (Susan 2009).

Pada masa Orde Lama aktor konflik di Aceh adalah Darul Islam. Dari sudut pandang pemerintah Indonesia, konflik ini disebut dengan “pemberontakan Darul Islam”. Konflik dipicu pencabutan otonomi khusus oleh pemerintah Indonesia kepada Aceh. Peristiwa ini memunculkan sikap tegas sebagian masyarakat Aceh terhadap pemerintah Indonesia yang tidak membolehkan syariat Islam (Aisah dkk. 2008). Darul Islam Aceh dipimpin oleh Teungku Muhammad Daud Beureu’eh, seorang ulama terpandang di Aceh. Konflik ini terselesaikan melalui perundingan yang digagas oleh kalangan mahasiswa dan tokoh masyarakat Aceh pada tahun 1956.

Pada masa Orde Baru konflik kembali muncul sebagai tanggapan terhadap ketimpangan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia. Pemerintah Orde Baru mengeksploitasi sumber daya Aceh tanpa memberikan hasil pembangunan yang signifikan bagi masyarakat Aceh. Sumber daya-sumber daya tersebut lebih banyak digunakan untuk melakukan pembangunan di pusat. Aceh hanya mendapatkan 20% dari hasil eksploitasi alam mereka. Angka tersebut dirasa masih kurang; ditambah dengan maraknya korupsi yang membuat pembangunan di Aceh semakin terpuruk. Akibatnya, banyak masyarakat Aceh yang berada di bawah garis kemiskinan dan berpendidikan rendah; identitas lokal Aceh pun hancur (Susan 2009). Keadaan ini membuat Hasan Tiro yang mengklaim keturunan bangsawan dari Kerajaan Islam Aceh masa lampau, mendeklarasikan resistensi terhadap pemerintah Indonesia dengan membentuk Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Menurut mereka, Aceh bukanlah bagian dari Indonesia. Indonesia adalah wilayah bekas jajahan Belanda, sedangkan Aceh secara legitimasi tidak pernah menjadi bagian dari jajahan Belanda. Di lain pihak, pemerintah Orde Baru dengan politik koersifnya menganggap GAM sebagai pengganggu stabilitas pembangunan nasional. Pendekatan militer demi menjaga stabilitas yang dilakukan pemerintah Orde Baru menyebabkan eskalasi konflik meningkat dan berkepanjangan (Tabel 4).

Tabel 4: *Life-Cycle GAM*¹

Fase	Tahun Operasi	Anggota Aktif	Korban
Kemunculan	1976–1979	25–200	>100
Kebangkitan I	1989–1991	200–750	2.000–10.000
Kebangkitan II	1999–2002	15.000–27.000	4.364

Setelah rezim Orde Baru berakhir, wacana demokrasi Indonesia semakin meningkat. Pendekatan militer tidak lagi menjadi dominan dalam penyelesaian konflik di Aceh. Pemerintah Indonesia mulai menggerakkan strategi pembangunan demokratis bagi penyelesaian konflik di Aceh (Miller 2004). Aktor baru mulai muncul untuk memberikan wacana penyelesaian konflik melalui jalan demokratis, salah satunya adalah SIRA (Sentra Informasi Referendum Aceh). Pada masa kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, penyelesaian konflik Aceh melalui jalan demokratis mulai diimplementasikan. Presiden Yudhoyono melakukan strategi *political one* sebagai langkah penyelesaian konflik di Aceh (Sujatmiko 2012). Peristiwa tsunami 2004 yang membuat kedua kelompok kehilangan sumber daya untuk dapat melanjutkan konflik, semakin mendukung jalan menuju perdamaian. Kemudian, pada 15 Agustus 2005 kedua belah pihak sepakat untuk menandatangani Perjanjian Damai Helsinki di Finlandia.

Perjanjian Helsinki memberikan beberapa hak khusus bagi Aceh. Ada enam butir utama yang diatur pada perjanjian tersebut, yaitu² (1) pemerintahan Aceh, termasuk undang-undang mengenai pemerintahan Aceh, partisipasi politik, ekonomi, dan penegakan undang-undang, (2) HAM, (3) amnesti dan reintegrasi, (4) sekuritas masyarakat, (5) pembentukan *Aceh Monitoring Mission* (AMM), dan (6) penyelesaian pertikaian. Beberapa di antara butir tersebut menjelaskan bahwa Aceh berhak mendapatkan 70% dari hasil semua cadangan hidrokarbon dan sumber daya alam lainnya.³ Semua orang yang terlibat GAM akan diberi amnesti dan dianggap sebagai warga negara Republik Indonesia.⁴ Selain itu, perjanjian tersebut juga mengatur pembentukan partai politik lokal di Aceh.⁵ Partai politik lokal ini dalam perkembangannya didominasi oleh para mantan kombatan. Partai-partai politik lokal inilah yang menjadi aktor utama dalam dinamika pemilukada pasca-konflik di Aceh.

c. Pelaksanaan Pemilukada Pasca-Konflik di Aceh dalam Angka

Pemilukada pasca-konflik di Aceh telah dilakukan selama dua periode. Khusus untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur dilaksanakan pada

¹ Rose (2005).

² Lihat MoU Helsinki 2005.

³ Perjanjian Helsinki 2005 Butir 1.3.4.

⁴ Perjanjian Helsinki 2005 Butir 3.1.1 dan 3.2.1.

⁵ Perjanjian Helsinki 2005 Butir 1.2.1.

tahun 2006 dan 2012. Partai politik lokal yang didominasi oleh mantan kombatan GAM, yaitu Partai Aceh, secara resmi berkontribusi dalam pemilukada di tahun 2012. Pada periode ini kandidat terpilih merupakan calon yang diusung oleh Partai Aceh. Secara detail, gambaran pelaksanaan Pemilukada Aceh dapat dilihat pada Tabel 5 berikut:

Tabel 5: Pelaksanaan Pemilukada Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Aceh 2006 dan 2012⁶

	2006	2012
Jumlah putaran	1 putaran	1 putaran
Jumlah pemilih dalam DPT	2.632.935 orang	3.453.703 orang
Jumlah pemilih yang menggunakan hak pilih	2.104.739 orang	2.453.703 orang
Jumlah kandidat yang mengikuti pemilihan	8 pasangan	5 pasangan
Nama pemenang	Irwandi Yusuf dan M. Nazar (independen)	Zaini Abudullah dan Muzaki Manaf (Partai Aceh)
Jumlah suara pemenang	768.745 suara	1.327.695 pemenang

Pada tahun 2006 ada delapan pasangan kandidat yang mengikuti pemilukada gubernur dan wakil gubernur. Pada periode ini mantan kombatan GAM belum memiliki organisasi politik yang mapan. Calon dari kubu mantan kombatan diwakili oleh dua pasangan, yakni Irwandi Yusuf–Muhammad Nazar sebagai calon independen, dan A. Humam Hamid–Hasbi Abdullah yang diusung PPP. Pada periode ini persaingan dimenangkan oleh pasangan Irwandi Yusuf–Muhammad Nazar. Pada tahun 2012 mantan kombatan GAM kembali berhasil memenangkan pemilukada. Dari lima pasangan kandidat yang mengikuti pemilihan, pasangan Zaini Abudullah dan Muzakir Manaf keluar sebagai pemenang. Pada Tabel 6 dan 7 di bawah ini dapat dilihat nama pasangan kandidat dalam Pemilukada 2006 dan 2012.

Tabel 6: Perolehan Suara dalam Pemilukada Gubernur dan Wakil Gubernur 2006 Berdasarkan Nama Pasangan Calon⁷

No	Nama Pasangan	Perolehan Suara
1	Iskandar Hoesin dan M. Saleh Manaf	5,54%
2	Tamlicha Ali dan Tgk. Harmen Nuriqmar	3,99%
3	A. Malik Raden dan Sayed Fuad Zakaria	13,97%
4	A. Humam Hamid dan Hasbi Abdullah	16,62%
5	M. Djali Yusuf dan R. A. Syauqas Rahmatillah	3,26%
6	Irwandi Yusuf dan Muhammad Nazar	38,20%
7	Azwar Abubakar dan M. Nasir Djamil	10,61%
8	Ghazali Abbas Adan dan Salahuddin Alfata	7,80%

⁶ Diolah dari KIP Aceh dan Statistik Politik 2014 (BPS 2014).

⁷ Diolah dari data KIP Provinsi Aceh.

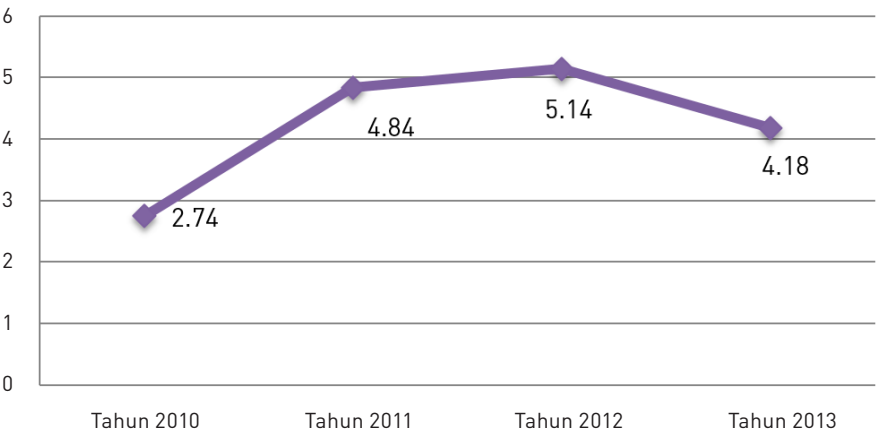
Tabel 7: Perolehan Suara dalam Pemilukada Gubernur dan Wakil Gubernur 2006 Berdasarkan Nama Pasangan Calon⁸

No	Nama Pasangan	Perolehan Suara
1	Tgk. H. Ahmad Tajuddin Abs dan Teuku Suriansyah	3,33%
2	Irwandi Yusuf dan Muhyar Yunan	29,18%
3	H. Darni M. Daud dan Tgk. Ahmad Fauzi	4,07%
4	Muhammad Nazar dan Nova Iriansyah	7,65%
5	Zaini Abdullah dan Muzakir Manaf	55,78%

d. Kondisi Pembangunan Ekonomi, Sosial, dan Budaya

Tercatat pada tahun 2013 PDRB Aceh dengan migas mencapai Rp 103,05 triliun. Nilai PDRB ini lebih tinggi dibandingkan dengan tahun sebelumnya, yaitu sebesar Rp 96,16 triliun pada 2012 dan Rp 87,99 triliun pada 2011 (BPS Provinsi Aceh 2014). Secara umum penyumbang terbesar perekonomian Aceh adalah sektor pertanian (22,7%), diikuti sektor perdagangan, hotel, dan restoran (17,66%), kemudian sektor konstruksi (11,67%). Secara umum pendapatan Aceh meningkat selama tiga tahun terakhir. Akan tetapi, jika dilihat dari laju pertumbuhan ekonomi pada 2013, performa pertumbuhan Aceh tidak setinggi tahun sebelumnya. Hal ini digambarkan dalam Grafik 4.

Grafik 4: Laju Pertumbuhan PDRB atas Dasar Harga Konstan dengan Migas Provinsi Aceh Tahun 2010–2013 (Persen)⁹



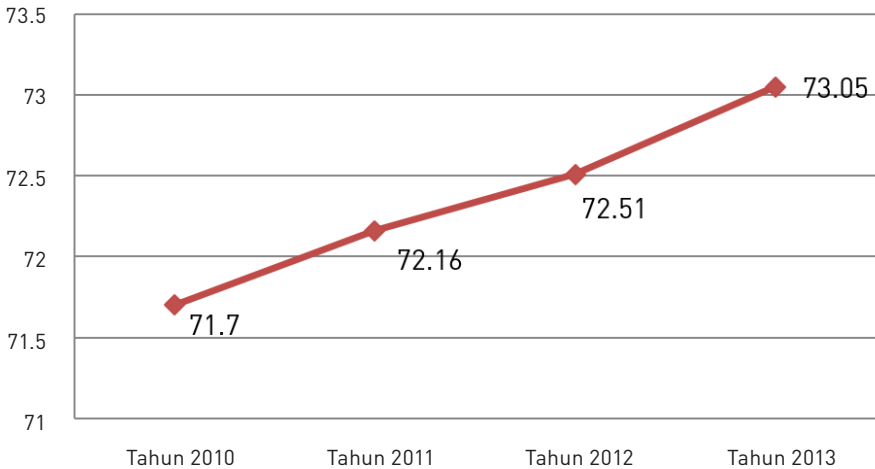
Grafik di atas menunjukkan bahwa sepanjang tahun 2010 hingga 2012, tren laju pertumbuhan ekonomi Aceh mengalami peningkatan. Tetapi pada tahun 2013 angka tersebut tidak sebesar dua tahun sebelumnya. Jumlah penduduk miskin di Aceh tercatat sebanyak 17,72%, dengan garis kemiskinan Rp 348.172,- per kapita per bulan (BPS Provinsi Aceh 2014). Jika melihat

8 Diolah dari data KIP Provinsi Aceh.

9 Dikutip dari <http://bps.go.id>.

kesenjangan ekonomi masyarakatnya, angka koefisien Gini di Aceh sebesar 0,32 pada tahun 2012 (Bappenas 2013). Apabila dibandingkan dengan provinsi lain, angka koefisien Gini Aceh menempati posisi 32 atau ketiga dari bawah di antara seluruh provinsi di Indonesia (Bappenas 2013). Hal ini menunjukkan bahwa tingkat kesenjangan ekonomi masyarakat Aceh tidak terlalu tinggi dibandingkan dengan sebagian besar provinsi lain di Indonesia, sebagaimana terlihat secara eksplisit dalam Grafik 5.

Grafik 5: Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Aceh Tahun 2010–2013 (Persen)¹⁰



Dalam aspek pembangunan sosial, indeks pembangunan manusia provinsi Aceh meningkat semenjak tahun 2010 hingga tahun 2013. Angka partisipasi pendidikan murni di Aceh adalah 81,03% (SD, SMP, SMA, dan sederajat) (bps.go.id). Berkaitan dengan citra wilayah, kopi merupakan maskot bagi masyarakat Aceh. Jika dilihat secara umum, *warung kopi* menjadi tempat paling sering terjadinya interaksi sosial. Tempat ini menjadi ruang publik (*public sphere*) yang paling berperan di Aceh.

Aceh adalah wilayah yang dikenal sebagai “Serambi Mekah”. Nilai-nilai Islam yang kental dengan kebudayaan setempat membuatnya dikenal dengan sebutan tersebut. Agama Islam adalah agama yang dianut oleh mayoritas masyarakat Aceh. Terdapat delapan suku lokal yang dapat kita identifikasikan di provinsi ini, yaitu suku Aceh, Gayo, Alas, Aneuk Jamee, Simeulu, Kluet, Singkil, dan Tamiang. Mayoritas dari mereka beragama Islam. Terdapat pula beberapa suku pendatang, di antaranya Batak, Nias, Tionghoa, Jawa, yang beragama Kristen, Budha, atau Konghucu, tetapi jumlahnya tidak begitu banyak. Dominannya agama Islam tidak terlepas dari masih kuatnya pengaruh sejarah kerajaan Islam Aceh masa lampau. Kuatnya pengaruh nilai-nilai Islam ini dapat dilihat dari penerapan hukum syariah, yang juga menjadi salah satu

¹⁰ Dikutip dari <http://bps.go.id>.

kekhususan Aceh. Penerapan hukum ini dilengkapi dengan beberapa institusi pendukung, seperti polisi syariah dan Mahkamah Syariah. Mahkamah Syariah Aceh berfungsi sebagai lembaga peradilan hukum Islam yang diatur melalui peraturan daerah.

II. MALUKU

a. Gambaran Singkat Wilayah dan Demografis Provinsi Maluku

Provinsi Maluku adalah provinsi kepulauan yang terletak di bagian timur Indonesia. Provinsi ini memiliki 559 pulau. Berdasarkan letak astronomisnya, Provinsi Maluku berada pada koordinat $2^{\circ}30'-9^{\circ}$ Lintang Selatan dan $124^{\circ}-136^{\circ}$ Bujur Timur (BPS Provinsi Maluku 2014). Provinsi ini berbatasan dengan Laut Seram di sebelah utara, Lautan Indonesia dan Laut Arafura di sebelah selatan, Pulau Papua di sebelah timur, dan Pulau Sulawesi di sebelah barat. Luas wilayah Maluku adalah 581.376 km^2 . Sebagian besar wilayah tersebut berupa laut (90,7%), sementara luas wilayah daratannya hanya sekitar 54.185 km^2 (Kementerian Kehutanan tt). Oleh sebab itu, transportasi laut menjadi aspek terpenting yang dibutuhkan untuk mobilisasi antarwilayah di Maluku. Ibu kota Provinsi Maluku adalah Kota Ambon.

Provinsi Maluku terdiri atas 11 kabupaten/kota, 118 kecamatan, dan 1.169 desa/kelurahan (BPS Provinsi Maluku 2014). Pola permukiman warga di Maluku sangat tersegregasi berdasarkan komunitas keagamaan (SNPK-THC 2014). Masyarakat Islam dan Kristen cenderung tinggal di lingkungan yang berbeda. Beberapa komunitas adat yang disebut dengan *negri* cenderung bermukim dalam kewasannya masing-masing, dan pada umumnya tiap-tiap komunitas adat identik dengan agama tertentu. Di wilayah urban, khususnya Kota Ambon, pola segregasi semakin terbentuk setelah masa konflik. Banyak pengungsi cenderung tinggal di wilayah dengan komunitas agama yang sama dengan mereka. Sebagai contoh, wilayah Batu Merah dan Jazirah Leihitu identik dengan komunitas Islam, sedangkan wilayah Passo dan Kudamati identik dengan komunitas Kristen. Namun, ada juga wilayah yang membuka ruang bagi kedua agama, seperti wilayah Waringin, meski interaksi sosial antara Islam dan Kristen di wilayah tersebut kurang kuat dibandingkan masa sebelum konflik.

Sensus penduduk 2010 mencatat jumlah penduduk Maluku adalah 1.533.506 jiwa. Adapun proyeksi kependudukan Maluku pada tahun 2013 adalah 1.628.413 jiwa, dengan kepadatan penduduk 30 orang/km^2 (BPS Provinsi Maluku 2014). Maluku dapat dikatakan sebagai provinsi yang memiliki sedikit penduduk. Kebanyakan penduduknya terpusat di Kota Ambon, yang memiliki angka kepadatan penduduk sebesar 1.007 orang/km^2 . Kota Tual adalah kota terpadat kedua setelah Ambon, dengan kepadatan penduduk

sebesar 252 orang/km². Sembilan kabupaten/kota lainnya hanya memiliki kepadatan penduduk di bawah 50 orang/km².

b. Konflik dan Perdamaian di Maluku:
Sebuah Uraian Singkat

Pecahnya konflik di Maluku tidak terlepas dari konteks berakhirnya rezim Orde Baru. Politik koersif Orde Baru membuat konflik laten di antara kedua kelompok, Islam dan Kristen, tidak pecah selama masa kekuasaan rezim tersebut (Bauchler 2009). Konflik ini disebabkan adanya kesenjangan kesempatan yang dimiliki oleh masing-masing kelompok, sehingga menumbuhkan kecemburuan dan sentimen negatif di antara kedua kelompok tersebut. Secara historis, kesenjangan itu telah terbentuk pada masa kolonial Belanda. Penduduk Maluku yang masuk agama Kristen diberi kesempatan lebih atas akses pendidikan dan pemerintahan dibandingkan masyarakat yang beragama Islam. Masyarakat yang beragama Islam tinggal di pinggiran Kota Ambon dan miskin, sedangkan masyarakat yang beragama Kristen sebagian besarnya tinggal di pusat Kota Ambon yang waktu itu menjadi pusat pemerintahan.

Pada masa kemerdekaan, banyak munculnya gerakan Islam di Indonesia menimbulkan persepsi negatif di antara komunitas Kristen Maluku. Selain itu, berkembangnya komunitas Islam dalam hal taraf pendidikan membuat posisi tawar komunitas tersebut meningkat. Tingginya migrasi dari luar wilayah yang kebanyakan beragama Islam juga menyebabkan perubahan pada komposisi penduduk di Maluku, terutama Ambon. Selain itu, meningkatnya jumlah orang Islam yang menduduki kursi pemerintahan semakin menambah sentimen negatif komunitas Kristen di Maluku yang merasa posisi mereka di pemerintahan terancam. Posisi mayoritas kelompok Islam yang strategis membuat kelompok Kristen merasa termarginalisasi dalam politik yang berkembang semasa Orde Baru.

Munculnya isu gerakan separatis Republik Maluku Selatan (RMS) yang dikaitkan dengan komunitas Kristen membentuk persepsi negatif tersendiri pada komunitas Islam terhadap komunitas Kristen. Sentimen negatif komunitas Islam terhadap komunitas Kristen ini juga meningkat karena sejarah kolonialisme mengenai Kristenisasi. Konflik laten ini akhirnya pecah menjadi konflik terbuka pada saat berakhirnya Orde Baru. Melemahnya peran militer pasca-Orde Baru menyebabkan sentimen di antara kedua kelompok itu pecah menjadi kekerasan pada tahun 1999.

Kerusuhan yang terjadi di Maluku berawal dari pertikaian yang meletus di Dobo, Kepulauan Aru,¹¹ dan Batu Merah, Ambon, antara pemuda Islam dan Kristen. Kerusuhan tersebut pada akhir berkembang menjadi saling balas

11 Terdapat insiden bentrokan di Dobo pada akhir Desember 1999 sehingga aparat, khususnya brimob polda dikerahkan ke sana, pada saat itulah terjadi kerusuhan di Batu Merah.

hingga tujuan awal konflik tersebut memudar. Aksi saling balas ini membuat konflik berkepanjangan dan berlangsung hingga kurang lebih empat tahun. Kerusuhan yang terjadi akhirnya merambat secara cepat ke beberapa pulau di sekitar Ambon, seperti Haruku, Seram, dan Saparua. Berdasarkan data Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (SNPK), kerusuhan yang berlangsung selama kurang lebih empat tahun tersebut telah mengakibatkan 2.793 orang meninggal, 5.054 orang cedera, dan 13.843 bangunan rusak (SNPK-THC 2014).

Tabel 8: Butir-Butir Perjanjian Malino II¹²

1. Mengakhiri semua bentuk konflik dan perselisihan.
2. Menegakkan supremasi hukum secara adil dan tidak memihak. Karena itu, aparat harus bertindak profesional dalam menjalankan tugasnya.
3. Menolak segala bentuk gerakan separatis, termasuk Republik Maluku Selatan.
4. Sebagai bagian Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), maka bagi semua orang berhak untuk berada dan berusaha di wilayah Maluku dengan memperhatikan budaya setempat.
5. Segala bentuk organisasi, satuan kelompok, atau laskar bersenjata tanpa izin di Maluku dilarang dan harus menyerahkan senjata atau dilucuti dan diambil tindakan sesuai hukum yang berlaku. Bagi pihak-pihak luar yang mengacaukan Maluku wajib meninggalkan Maluku.
6. Untuk melaksanakan seluruh ketentuan hukum, maka perlu dibentuk tim investigasi independen nasional untuk mengusut tuntas peristiwa 19 Januari, Front Kedaulatan Maluku, Kristen RMS, Laskar Jihad, Laskar Kristus, dan pengalihan agama secara paksa.
7. Mengembalikan pengungsi secara bertahap ke tempat semula sebelum konflik.
8. Pemerintah akan membantu masyarakat merehabilitasi sarana ekonomi dan sarana umum, seperti fasilitas pendidikan, kesehatan, dan agama, serta perumahan rakyat agar masa depan seluruh rakyat Maluku dapat maju kembali dan keluar dari kesulitan. Sejalan dengan itu, segala bentuk pembatasan ruang gerak penduduk dibuka sehingga kehidupan ekonomi dan sosial berjalan dengan baik.
9. Dalam upaya menjaga ketertiban dan keamanan seluruh wilayah dan masyarakat, diharapkan adanya kekompakan dan ketegasan untuk TNI/ POLRI sesuai fungsi dan tugasnya. Sejalan dengan itu, segala fasilitas TNI segera dibangun kembali dan dikembalikan fungsinya.
10. Untuk menjaga hubungan dan harmonisasi seluruh masyarakat, pemeluk agama Islam dan Kristen, maka segala upaya dan usaha dakwah harus tetap menjunjung tinggi undang-undang dan ketentuan lain tanpa pemaksaan.
11. Mendukung rehabilitasi, khususnya Universitas Pattimura, dengan prinsip untuk kemajuan bersama. Karena itu, rekrutmen dan kebijakan lainnya dijalankan secara terbuka dengan prinsip keadilan dan tetap memenuhi syarat keadilan.

12 Centre for Human Dialogue Switzerland (2011).

Pada 12 Februari 2002 perdamaian mulai terwujud di antara kedua kelompok yang bertikai, ditandai dengan ditandatanganinya Perjanjian Perdamaian Malino II di Sulawesi. Penandatanganan perjanjian tersebut membuat aksi kekerasan mengalami penurunan secara signifikan, di mana 87 orang dilaporkan meninggal dunia selama kurun Maret–Desember 2002 (Barron et al. 2012, h. 10-11; lihat juga Goss 2000, h. 8; Schulze 2002, h. 57; Tomsa 2009, h. 2-4). Perjanjian Malino II berisi 11 poin mengenai penghentian segala potensi konflik kekerasan dan inklusivitas akses bagi kedua kelompok. Secara detail perjanjian Malino II dijabarkan dalam Tabel 8.

Pelaksanaan proses perdamaian pada saat itu dipimpin oleh pemerintah pusat. Tokoh yang berperan adalah Susilo Bambang Yudhoyono selaku Menteri Koordinator Urusan Politik dan Hukum serta Jusuf Kalla selaku Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat. Perjanjian dihadiri oleh masing-masing perwakilan komunitas Islam dan Kristen yang berjumlah 69 orang (Centre for Human Dialogue Switzerland 2011, h. 25). Perjanjian Malino II menjadi fondasi bagi pembangunan perdamaian di Maluku. Namun dalam perkembangannya, poin kesebelas perjanjian tersebut dimaknai luas oleh sebagian besar masyarakat di Maluku. Mereka merasa konsep keadilan harus diterapkan tidak hanya dalam hal akses pendidikan, tetapi juga pada setiap aspek kehidupan masyarakat dalam bentuk perimbangan representasi kedua kelompok. Faktor perimbangan ini pada gilirannya memiliki peran yang cukup besar dalam dinamika perpolitikan di Maluku, termasuk dalam pelaksanaan pemilukada.

c. Pelaksanaan Pemilukada Pasca-Konflik di Maluku dalam Angka

Pemilukada pasca-konflik di Maluku telah diselenggarakan selama beberapa kali. Khusus untuk pemilihan gubernur Maluku, pemilukada pasca-konflik telah dilaksanakan sebanyak tiga kali, yaitu pada tahun 2003, 2008, dan 2013. Namun, pada tahun 2003 pelaksanaan pemilukada dilakukan secara tidak langsung melalui DPR. Pelaksanaan pemilukada secara langsung baru dilakukan pada tahun 2008. Untuk kepentingan komparasi, kajian ini hanya akan membahas pelaksanaan pemilukada langsung pada tahun 2008 dan 2013. Detail pelaksanaan pemilukada gubernur di Maluku dijabarkan pada Tabel 9.

Pada tahun 2008 pemilukada dimenangkan dalam 1 putaran oleh pasangan Karel Albert Ralahalu dan Said Assagaf yang memperoleh lebih dari 60% suara. Karel adalah gubernur Maluku *incumbent* ketika pelaksanaan pemilukada berlangsung. Karel Albert Ralahalu sebelumnya menjabat sebagai gubernur bersama wakilnya, Muhammad Abdullah Latuconsina, pada tahun 2003-2008. Namun, Muhammad Abdullah Latuconsina tidak berpasangan dengan Karel lagi pada Pemilukada 2008. Dia maju menjadi calon gubernur dengan pasangannya, Eduard Frans. Adapun pada Pemilukada 2012, Said Assagaf selaku wakil

gubernur *incumbent* maju kembali mencalonkan diri sebagai calon gubernur bersama Zeth Sahuburua. Pemilu pada tahun 2012 dilakukan sebanyak dua kali putaran. Dari lima pasangan calon di putaran pertama, pasangan Abdullah Vanath–Marti Jonas dan Said Assagaf–Zeth Sahuburua berhak maju di putaran kedua. Pada awalnya, pasangan Abdullah Vanath–Marti Jonas memperoleh suara lebih banyak daripada pasangan Said Assagaf–Zeth Sahuburua. Namun, pada putaran kedua kondisi berbalik; pasangan Said Assagaf–Zeth Sahuburua berhasil mengungguli pasangan Abdullah Vanath–Marti Jonas. Secara detail nama pasangan calon dan perolehan suara dapat dilihat pada Tabel 10 dan 11.

Tabel 9: Pelaksanaan Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur di Maluku Tahun 2008 dan 2013¹³

	2008	2013	
Jumlah Putaran	1 putaran	2 putaran	
Jumlah pemilih dalam DPT	963.519 orang	Putaran 1	Putaran 2
		1.185.661 orang	1.117.694 orang
Jumlah pemilih yang menggunakan hak pilih	728.521 orang	Putaran 1	Putaran 2
		850.632	788.208
Jumlah kandidat yang mengikuti pemilihan	4 pasangan	5 pasangan	
Nama pemenang	Karel Albert Ralahalu dan Said Assagaf	Said Assagaf dan Zeth Sahuburua	
Jumlah suara pemenang	452.117	389.884	

Tabel 10: Perolehan Suara dalam Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur 2008 Berdasarkan Nama Pasangan Calon¹⁴

No.	Nama Pasangan	Perolehan Suara
1	Karel Albert Ralahalu dan Said Assagaf	62,14%
2	Abdullah Tuasikal dan Hematang Septinus	26,37%
3	Aziz Samual dan Lucas Uwuratuw	5,35%
4	M. Abdullah Latuconsina dan Edward Frans	6,14%

Tabel 11: Perolehan Suara dalam Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur 2013 Berdasarkan Nama Pasangan Calon¹⁵

No	Putaran 1		Putaran 2	
	Nama Pasangan	Perolehan Suara	Nama Pasangan	Perolehan Suara
1	Abdullah Tuasikal dan Hendrik Lewersissa	18,85%	Abdullah Vanath dan Marti Jonas Massapaittela	49,60%
2	Jacobus F Puttileihalat dan Arifin Tapi Oyiho	13,67%	Said Assagaf dan Zeth Sahuburua	50,40%

13 Diolah dari data KPU Maluku dan Statistik Politik (BPS 2012).

14 Diolah dari data KPU Provinsi Maluku.

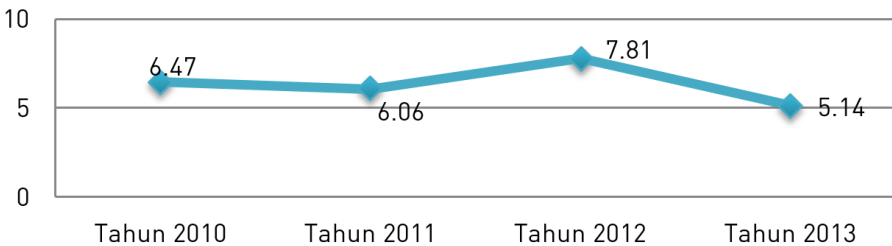
15 Diolah dari data KPU Provinsi Maluku.

No	Putaran 1		Putaran 2	
	Nama Pasangan	Perolehan Suara	Nama Pasangan	Perolehan Suara
3	Abdullah Vanath dan Marti Jonas Massapaittela	23,56%		
4	Herman A Koedoeboen dan Daud Sangadji	21,57%		
5	Said Assagaf dan Zeth Sahuburua	22,74%		

d. Kondisi Pembangunan Ekonomi, Sosial, dan Budaya

Produk Domestik Bruto (PDB) dengan migas Provinsi Maluku pada tahun 2013 sebesar Rp 13,25 triliun. Angka ini mengalami peningkatan dibandingkan tahun 2012 yang sebesar Rp 11,46 triliun, tahun 2011 sebesar Rp 9,60 triliun, dan tahun 2010 sebesar Rp 8,04 triliun (BPS Provinsi Maluku 2014). Sektor penyumbang terbesar dalam perekonomian Maluku adalah perdagangan, hotel, dan restoran (29,26%), kemudian pertanian (28,22%) dan sektor jasa (20,81%). Laju pertumbuhan ekonomi di Maluku bersifat fluktuatif. Hal ini dapat dilihat pada Grafik 6.

Grafik 6: Laju Pertumbuhan Ekonomi Provinsi Maluku (dengan Migas)
Tahun 2010–2013¹⁶

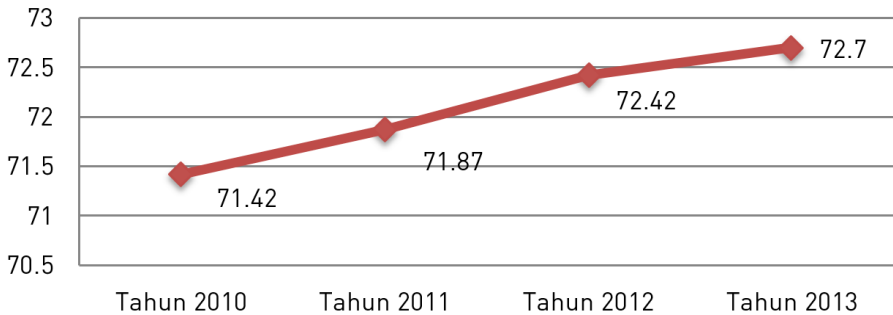


Grafik di atas menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi Maluku di tahun 2012 mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya. Namun di tahun 2013 performa pertumbuhan ekonominya tidak lebih tinggi dari tahun 2010. Angka kemiskinan di Provinsi Maluku adalah 19,49%, dengan garis kemiskinan sebesar Rp 298.778,- per kapita per bulan (BPS 2013). Angka kesenjangan masyarakat dalam aspek ekonomi berdasarkan perhitungan koefisien Gini adalah sebesar 0,38 di tahun 2012 (Bappenas 2013). Jika dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia, angka koefisien Gini Maluku menempati posisi 17. Dalam aspek pembangunan sosial, angka indeks pembangunan manusia Provinsi Maluku mengalami peningkatan semenjak tahun 2010 hingga

¹⁶ Dikutip dari <http://bps.go.id>.

tahun 2013 (Grafik 7). Adapun angka partisipasi pendidikan murni di tahun 2013 sebesar 71,63% (SD, SMP, SMA, dan sederajat) (bps.go.id).

Grafik 7: Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Maluku Tahun 2010–2013¹⁷



Masyarakat adat di Maluku masih sangat kuat. Masyarakat Maluku terdiri atas 700 lebih komunitas adat yang disebut *negri*.¹⁸ Masing-masing *negri* memiliki pemimpin yang disebut dengan raja. *Negri-negri* tersebut diinstitusionalisasikan ke dalam satu lembaga yang disebut dengan Majelis Latupati (Foto 1). Majelis Latupati berfungsi mengoordinasi *negri-negri* yang ada di Maluku dalam segala urusan adat.

Foto 1: Kantor Pusat Majelis Latupati



Jika dilihat dari keadaan pasca-konflik, semenjak tahun 2003 fokus pembangunan perdamaian di antara kedua belah pihak di Maluku memiliki perhatian khusus. Lembaga agama mulai membuka forum komunikasi lintas agama di antara mereka untuk saling menjaga ikatan persaudaraan. Pembangunan Monumen Gong Perdamaian pada tahun 2009 juga menjadi simbol memori kolektif masyarakat Maluku agar tetap menjaga perdamaian.

¹⁷ Dikutip dari <http://bps.go.id>.

¹⁸ Wawancara dengan Ketua Majelis Latupati, Ambon, 22 Agustus 2014.

Pemilukada, Pembangunan Perdamaian dan Demokrasi serta Tantangannya di Wilayah Pasca-Konflik

Pemilukada pasca-konflik di Aceh dan Maluku secara umum didesain untuk memfasilitasi penyelesaian konflik (Garber 1998) dan/atau sebagai upaya untuk merehabilitasi kedua wilayah tersebut (Flores & Nooruddin 2011, h. 1). Sebagaimana ditegaskan sebelumnya, tujuan pemilukada pasca-konflik di kedua wilayah itu secara umum adalah sebagai instrumen penyelesaian konflik sekaligus penguatan perdamaian (*conflict resolution/peace-building*) dan pada saat bersamaan, untuk membangun demokrasi, meskipun keduanya tidak selalu berjalan beriringan (e.g. Kumar 1998; Garber 1998; Lyons 2002; Korth 2011; Jarstad & Sisk 2008; Fogg 2005). Sebagai wilayah pasca-konflik, Aceh dan Maluku dinilai masih rentan terhadap konflik dan kekerasan (*war-torn societies/regions*). Masyarakat semacam ini masih sangat mudah terfragmentasi dan terpolarisasi. Permasalahan dalam masyarakat semacam ini sering kali terkait dengan stabilitas politik, sosial, dan ekonomi. Bahkan, kompetisi elektoral di kedua wilayah tersebut bisa menjadi perpanjangan polarisasi yang terjadi pada konflik sebelumnya (Kumar 1998, h. 6-8).

Bagian ini didesain secara khusus untuk mengkaji berbagai persoalan teoretis di atas dengan fokus pada dua kasus pemilukada pasca-konflik di Aceh dan Maluku. Secara detail, bab ini dibagi menjadi empat subbab, yaitu (1) kondisi pelaksanaan pemilukada di wilayah pasca-konflik; (2) peran pemilukada dalam pembangunan perdamaian; (3) peran pemilukada dalam pembangunan demokrasi; (4) potensi dan ancaman distabilitas dalam pembangunan perdamaian. Bab ini selanjutnya ditutup dengan analisis komparatif atas pelaksanaan pemilukada pasca-konflik di kedua wilayah dengan merujuk pada berbagai tema atau isu yang telah disebutkan.

I. ACEH

a. Kondisi Umum Pelaksanaan Pemilukada Pasca-Konflik

Di luar berbagai permasalahan yang muncul dalam pelaksanaannya, pemilukada pasca-konflik di Aceh secara umum dianggap sebagai sebuah kesuksesan. Secara khusus di mata internasional, dan jika dibandingkan dengan pemilukada di wilayah/negara pasca-konflik lain seperti Afghanistan, Kosovo, Nepal, Republik Demokrasi Kongo, Irak, dsb., pemilukada tersebut harus diakui merupakan prestasi tersendiri.¹ Selain itu, secara formal-prosedural dianggap sudah sesuai dengan tata aturan yang berlaku, dan oleh karenanya, dalam tataran ini menjadi relatif demokratis. Sebagaimana ekspresi-ekspresi yang diungkapkan oleh beberapa informan di bawah ini:

Secara prosedural, kita anggap sudah demokratis. Maksudnya, berlangsungnya proses pemilukada tersebut sesuai dengan tata aturan yang sudah ada. Sesuai dari seleksi KPU. Dalam batas tertentu sudah sukses.²

Saya kira sudah jalan optimal sekarang kan, meskipun beberapa masalah teknis dan kemudian soal pendidikan politik kepada masyarakat belum terpenuhi.³

Kalau menurut saya sangat baik. Kalau dikatakan misalnya ada intimidasi, saya pikir bukan hanya di Aceh, dan normal saja untuk perbaikan ke depan. Daerah lain yang nggak ada konflik mungkin juga ada. Nah, yang kayak begini, ini hebat sekali, luar biasa nih yang kayak begini. Bisa menjadi contoh. Menjadi contoh ini demokrasi.⁴

Secara khusus, Irwandi Yusuf, mantan Gubernur Aceh, membuat suatu penilaian menarik mengenai pelaksanaan pemilukada di Aceh dengan membandingkannya dengan pemilukada di wilayah normal (bukan pasca-konflik) lainnya di Indonesia. Menurutnya, jika rujukannya adalah Amerika, jelas pemilukada tersebut dinilai masih jauh. Akan tetapi, jika berkiblat pada pemilukada di wilayah Indonesia lainnya, sudah relatif merupakan kesuksesan.⁵ Sebagaimana penegasan beliau di bawah ini:

Nah, adanya agenda demokrasi itu mulai ada pada tahun 2006. Demokrasi di Aceh pasca-MoU tonggakanya dimulai pada masa pemilukada 2006 lalu. Waktu itu saya ikut dan menang mudah pas pemilukada 2006 lalu...

1 Wawancara dengan mantan negosiator GAM, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

2 Wawancara dengan salah satu tokoh penggiat perdamaian di Aceh, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

3 Wawancara dengan ketua Majelis Adat Aceh, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

4 Wawancara dengan salah satu mantan jubir GAM, Banda Aceh, 25 Juni 2014.

5 Wawancara dengan komisioner Panwaslu Sabang, Sabang, 30 Oktober 2014.

Nah, pemilukada kalau untuk ukuran Amerika waktu itu memang kita kurang, tapi untuk ukuran Indonesia itu sudah sangat bagus. Tak ada *money politic*, karena pemenang waktu itu nggak buat itu, nggak tahu kalau orang lain.⁶

Iya; khusus 2006. Sebagai tahapan awal transisi demokrasi. Itu pemilukada terbagus dalam sejarah Aceh. Pertama, langsung. Ada calon independen. Ketiga, ruang kombatan sudah diberikan hak pilih dan bisa mencalonkan diri.⁷

Tonggak pembangunan demokrasi di Aceh pasca-konflik dapat dikatakan telah dimulai tahun 2006 dengan dilaksanakannya pemilukada pertama kali pasca-Perjanjian Damai Helsinki tahun 2005. Pemilukada ini bahkan dianggap yang terbagus dan akhirnya menempatkan Irwandi Yusuf dan Muhammad Nazar dalam posisi gubernur dan wakil gubernur. Selain itu, pemilukada tahun 2006 tersebut dinilai telah menciptakan sejarah tersendiri dengan memunculkan kandidat pasangan gubernur dan wakil gubernur melalui jalur independen, yaitu Irwandi Yusuf dan Muhammad Nazar. Dianggap historis dalam konteks makro pemilukada di Indonesia karena jalur independen tersebut pertama kali diberlakukan dalam Pemilukada Aceh. Pemilukada 2006 berjalan relatif aman dan stabil,⁸ jika dibandingkan dengan pemilukada 2012. Bahkan pemilukada 2012 dianggap paling panas karena sejak awal ada konflik internal dalam kubu Partai Aceh (PA).⁹

Dalam pemilukada pasca-konflik yang pertama, terdapat beberapa tantangan dan hambatan. Pertama adalah kesiapan infrastruktur. Ketika terjadi tsunami pada tahun 2004 banyak sekali bangunan yang rusak, termasuk kantor-kantor penyelenggara pemilu. Kedua, menyangkut permasalahan data kependudukan untuk keperluan pembuatan DPT (Daftar Pemilih Tetap). Pada saat tsunami menerjang Aceh, banyak sekali masyarakat Aceh yang berpindah dari tempat tinggalnya. Ketiga, berkaitan dengan kesiapan regulasi pemilukada yang sangat mepet.¹⁰

Namun demikian, tidak sedikit juga yang memberikan berbagai penilaian dan masukan kritis atas pelaksanaan pemilukada pasca-konflik di Aceh. Dalam tataran tertentu, pemilukada tersebut dianggap kurang demokratis karena adanya beberapa faktor atau tindakan-tindakan yang “nondemokratis”. Salah satu masalah utama yang banyak menjadi sorotan adalah keberpihakan penyelenggara pemilukada pada kandidat atau partai tertentu. Kondisi ini

6 Wawancara dengan Irwandi Yusuf, Banda Aceh, 24 Juni 2014.

7 Wawancara dengan salah satu wartawan senior, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

8 Wawancara dengan salah satu mantan Ketua KIP Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014; dan dengan komisioner Panwaslu Sabang, Sabang, 30 Oktober 2014.

9 Wawancara dengan Asisten Ahli Gubernur bidang politik, Banda Aceh, 31 Oktober 2014.

10 Wawancara dengan Asisten Ahli Gubernur bidang politik, Banda Aceh, 31 Oktober 2014.

ditegaskan, misalnya, oleh salah seorang negosiator Perjanjian Damai Helsinki 2005:

Cuma, kembali saya mengatakan bahwa demokrasi di Aceh itu kurang berjalan sempurna ya. Karena apa? Karena adanya tindakan-tindakan nondemokrasi yang dibiarkan. Pemilihan anggota KPU-nya yang berpihak, KIP-nya yang berpihak. Nah, ini yang menjadi kekacauan, dan ini dibiarkan. Sampai umpamanya dulu, kita ambil saja waktu dibawa ke Mahkamah Konstitusi itu ya. Itu Mahkamah Konstitusi memang menyatakan benar adanya penyelewengan, adanya pelanggaran, tetapi Mahkamah Konstitusi mengatakan itu normal dalam situasi pasca-konflik.¹¹

Proses seleksi dan masalah keberpihakan penyelenggara pemilukada menjadi sorotan tersendiri dan menjadi “*concern*” umum para penggiat dan pemerhati pembangunan demokrasi di Aceh. Keberpihakan penyelenggara pemilukada ini bersumber dari masalah utama proses penyaringan dan seleksi yang dilakukan oleh DPRA. Sering kali dalam proses ini terdapat pihak-pihak tertentu yang melakukan intervensi agar orang yang ada di dalam struktur penyelenggara tersebut sesuai dan/atau memperjuangkan kepentingan mereka.¹² Sorotan kritis terhadap penyelenggara juga ditujukan pada masalah kurangnya kapasitas dan karakter mereka, secara khusus pada masalah ketidakjujuran yang banyak dilakukan oleh perangkat-perangkat pemilukada, seperti KIP, PPS, PPK, Panwaslu, dsb.¹³

Catatan kritis lain yang menjadi perhatian banyak pihak adalah merebaknya intimidasi, baik yang bersifat verbal maupun fisik, dan dapat dikatakan bisa ditemui di hampir semua wilayah Aceh, baik yang dulunya merupakan basis GAM ataupun yang bukan. Bahkan tidak terkecuali di Sabang. Padahal pada masa konflik wilayah ini dianggap relatif damai karena komposisi penduduknya relatif heterogen, tetapi pada pemilukada 2012 intimidasi juga menjadi pemandangan umum di sana.¹⁴ Secara umum intimidasi ini ditujukan untuk memengaruhi, dan dalam tataran tertentu, cenderung memaksa pemilih agar memilih partai atau kandidat tertentu.

[Pada pemilukada 2006] saya tahu siapa di balik penyerangan dan pembakaran serta pelemparan granat ke 16 kantor PA pada waktu itu dan 15 mobil yang rusak. Dan saya tahu siapa pelakunya dan itu kan merusak demokrasi juga kan. Kalau pada saat itu kan banyak pemantau pemilu asing, tapi ada juga intimidasi-intimidasi, tapi bukan dari kami... Nah, demokrasi mulai rusak mulai menjelang pemilukada 2011-2012. Karena

11 Wawancara dengan mantan negosiator GAM, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

12 Wawancara dengan salah satu tokoh penggiat perdamaian di Aceh, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

13 Wawancara dengan salah satu mantan ketua BRA-Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

14 Wawancara dengan komisioner Panwaslu Sabang, Sabang, 30 Oktober 2014.

itu terkait... Nah, begitulah perjalanan pemilu di Aceh, ya kalau kita lihat sudah jauh dari prinsip-prinsip demokrasi. Ya intimidasi luar biasa, mereka menggedor pintu rumah orang di kampung siang-siang untuk pilih jagonya.¹⁵

Ada ketakutan di sana. Pemilukada kan baru kita ini. Jadi, ini masalah perasaan masyarakat. Misalnya, kalau di daerah ini tidak menang A, ini ada imbasnya. Tapi tidak bisa dibuktikan, ini perasan traumatis.¹⁶

Di kampung-kampung biasanya begini: dalam forum-forum itu biasanya disampaikan bahwa, kalau PA tidak menang, perang... Tapi di 2012 itu terasa bahwa sampai kan orang-orang yang sebenarnya sudah punya pilihan, tapi gara-gara teror itu, sudahlah, mereka nggak mau ambil risiko karena kepolisian tidak mau menjamin keamanan itu.¹⁷

Intimidasi terjadi, baik dalam pemilukada 2006 maupun 2012. Hanya saja, pemilukada tahun 2012 dianggap sebagai puncak munculnya banyak intimidasi. Secara khusus, intimidasi dalam bentuk verbal lebih dominan, seperti “Kalau *nggak milih* partai ini, kita terus dijajah,”¹⁸ “Jelas, kalau tidak pilih ini kita akan kacaukan lagi, akan ribut Aceh lagi, tidak lagi,”¹⁹ dan masih banyak lagi ekspresi verbal-intimidatif lainnya. Banyak sekali ancaman-ancaman verbal tersebut yang memanfaatkan kondisi traumatis masyarakat terhadap konflik untuk menekan dan memaksa memilih partai tertentu, baik secara langsung maupun via SMS. Seperti pesan via SMS berikut: “Kami minta Bapak untuk tidak memilih eh calon yang bapak dukung. Bapak harus memilih calon kami kalau mau selamat.”²⁰

Secara umum, upaya-upaya intimidatif tersebut banyak dialamatkan pada Partai Aceh (PA), dan secara khusus masif terjadi pada pemilukada 2012. Sebagaimana diungkapkan oleh seorang informan:

Kalau kita sebut orang PA mereka nggak akan pernah ada di struktur. Tapi simpatisan. Itu di-*setting* akan ada pemain yang tidak pernah ada dalam SK dan mereka kan bebas. Terakhir ini, saya sempat beberapa kali konfirmasi ke orang PA sendiri, katanya itu simpatisan. Pekerjaan-pekerjaan simpatisan itu tidak ada hubungannya dengan partai. *Gitu-gitulah*. Mereka masuk-masuk kampung modelnya begini, kalau kampung itu pernah kalah PA, begini mereka datang, “Kami sudah punya 1 stempel

15 Wawancara dengan Irwandi Yusuf, Banda Aceh, 24 Juni 2014.

16 Wawancara dengan salah satu asisten ahli Panwaslu Aceh, Banda Aceh, 21 Juni 2014.

17 Wawancara dengan salah satu wartawan lokal, Banda Aceh, 25 Juni 2014.

18 Wawancara dengan salah satu warga Gayo, Banda Aceh, 22 Juni 2014.

19 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM lokal Bireuen, Bireuen, 26 Juni 2014.

20 Wawancara dengan komisioner Panwaslu Sabang, Sabang, 30 Oktober 2014.

untuk kampung ini, kalau sempat kali ini kembali kalah, jangan harap pemerintah kami mau memberikan dana ke kampung ini.”²¹

Aktor intimidasi banyak dikaitkan dengan simpatisan PA. Menariknya, pihak PA sendiri tidak menyangkal bahwa banyak perilaku intimidatif tersebut dilakukan oleh para simpatisannya. Namun demikian, tentunya tidak akan bisa diharapkan penegasan dari PA bahwa itu merupakan instruksi struktural. Salah satu juru bicara PA, misalnya, menegaskan bahwa intimidasi tersebut suatu hal yang normal terjadi, khususnya di wilayah pasca-konflik.²² Masifnya intimidasi yang dilakukan oleh PA juga menjadi perhatian tersendiri dari salah satu pendiri/mantan Sekretaris GAM, Husaini M. Hasan, yang mengatakan:

Saya bukan malu saja, tak tahu muka mau ditaruh di mana. Saya sangat kecewa... lihat saja dalam pemilihan, kan demokrasi, tapi kenapa masih ada intimidasi dan pemaksaan kehendak... Saya sedih kenapa mereka (elite Aceh) tidak mementingkan rakyat Aceh, hanya mementingkan diri mereka sendiri.²³

Bagi Husaini M. Hasan, intimidasi merupakan bentuk dari perilaku para elite PA yang cenderung mementingkan diri sendiri dan mengorbankan masyarakat.

Intimidasi secara fisik umumnya mengambil bentuk kekerasan dan teror yang ditujukan pada kelompok tertentu. Secara khusus pada tahun 2012 diperkirakan banyak sekali kasus kekerasan yang mengiringi pelaksanaan pemilu. ²⁴ Menariknya, kasus kekerasan justru lebih tinggi pada pemilu 2012 dibandingkan dengan pemilu 2006. Pada tahun 2006 kekerasan tidak begitu banyak, dan sering kali hanya berupa teror, karena PA pada saat itu belum pecah. Sebagaimana diungkapkan oleh beberapa informan di bawah ini:

Semua kekerasan dilakukan untuk memenangkan PA di 2012. Orang Aceh sampai nggak berani keluar malam. Itu jelang pemilu. Di Bireuen ditembak orang Jawa, penjual boneka di Banda Aceh. Sengaja disasar orang Jawa. Agar Jakarta mengambil perhatian. Ini murni untuk pembatalan pemilu.²⁵

21 Wawancara dengan salah satu wartawan lokal, Banda Aceh, 25 Juni 2014.

22 Wawancara dengan salah satu mantan jubi GAM, Banda Aceh, 25 Juni 2014.

23 Merdeka.com, 4 Desember 2014. " *Eks sekretaris negara GAM terima NKRI, tapi kecewa pemimpin Aceh*". Diambil dari id.berita.yahoo.com/eks-sekretaris-negara-gam-terima-nkri-tapi-kecewa-105440264.html, pada 25 Desember 2014.

24 Wawancara dengan salah satu mantan ketua BRA-Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

25 Wawancara dengan salah satu wartawan senior, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

2006 dan 2012. Sama. Nah, kita juga ada lakukan pemantauan kekerasan pemilu, eh pemilukada. Dan banyak temuan juga; untuk kasus 2012 itu ada kasus sekitar 112 kasus yang kita temukan. Dan kalau di kita dari kedua pelaku pemilukada itu ya 2012 itu yang paling berat. Karena kalau tahun 2006 itu tingkat kekerasan tidak begitu tinggi. Paling cuma teror. Teror yang terjadi, karena itu masih solid PA-nya. Antara kubu Irwandi dengan kubu PA.²⁶

Berdasarkan beberapa pernyataan informan di atas, poin penting yang dapat diambil adalah bahwa kekerasan terberat dan masif telah terjadi pada pemilukada 2012, yang diasumsikan sebagai efek dari pecahnya PA (PA vs PNA). Berdasarkan data salah satu LSM lokal, kasus kekerasan yang terjadi diperkirakan sebanyak 112 kasus. Lebih dari itu, Yusni Saby, mantan Ketua BRA-Aceh (Badan Reintegrasi Damai Aceh), menekankan bahwa "... di sana-sini ada kekerasan dan konflik, tapi tidak sampai rusuh. Masih ada bau-bau konflik selama pemilukada."²⁷ Dalam tataran ini, beliau melihat munculnya kekerasan dalam proses pemilukada di Aceh lebih merupakan nuansa konflik sebelumnya, yang belum sepenuhnya hilang.

Namun demikian, dalam pandangan dunia internasional beberapa kekerasan yang terjadi dan menelan korban jiwa dalam proses pemilukada pasca-konflik di Aceh tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar dan dapat ditolerir. Bahkan dalam tataran tertentu, dengan mempertimbangkan durasi konflik yang panjang di Aceh, kekerasan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang normal, dan oleh karenanya, dengan standar dan perbandingan internasional, pelaksanaan pemilukada di Aceh pasca-konflik sudah sangat baik.²⁸

b. Pemilukada dan Pembangunan Perdamaian di Wilayah Pasca-Konflik

Hal penting yang perlu diperhatikan dalam bagian ini adalah bahwa pemilukada pasca-konflik di Aceh merupakan instrumen implementasi dari UUPA (Undang-Undang Pemerintahan Aceh), yang secara eksplisit merupakan turunan dari MoU (*Memorandum of Understanding*) Helsinki. Dengan demikian, pemilukada pasca-konflik ini bukan hanya bagian integral perjanjian damai antara GAM dengan Pemerintah Indonesia, tetapi merupakan salah satu instrumen strategis untuk membangun perdamaian. Sebagaimana ditegaskan oleh beberapa informan di bawah ini:

Ketika terjadi perdamaian pada 15 Agustus 2005 itu kan timbul harapan besar bagi masyarakat adalah terjadi damai. Nah, ketika terjadi pemi-

²⁶ Wawancara dengan salah satu tokoh LSM Bireuen, Bireuen, 26 Juni 2014.

²⁷ Wawancara dengan salah satu mantan ketua BRA-Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

²⁸ Wawancara dengan mantan negosiator GAM, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

lukada atau pemilu, masyarakat nggak mau kehilangan ini lagi, malah pemilukada ini kan untuk perdamaian... Ada dinamika politiknya. Tapi kan nggak mengganggu proses secara umum. Kondisi damai yang sudah dicapai ini lihat dinamika dari 2012 dan 2006, nggak memengaruhi. Saya lihat itu ya masih dalam koridor konflik kiri-kanan. Biasalah; dinamika politik biasa. Nggak sampai memengaruhi kondisi perdamaian. Saya optimis ini akan tetap berlanjut. Kekhawatiran saya yang paling besar itu bukan politik, tapi ekonomi.²⁹

Saya kita demokrasi di Aceh ini hanya instrumen saja, dan bukan pemuas aspirasi masyarakat menuju ke kesejahteraan dan kestabilan individu. Hanya sebagai instrumen agar di Aceh ini jangan ribut dan berebut kue. Lewat pemilukada ini kan maksudnya bagaimana sumber daya di Aceh ini didistribusikan secara damai dan demokratis.³⁰

Pemilukada merupakan konsolidasi perdamaian, terlepas ada konflik internal di mereka. Tapi kemudian hubungan mereka dengan Jakarta, itu tetap kuat kok. Kalau *ngomongin* konflik vertikal di Aceh. Hubungannya masih bagus kok. Dan selama ini Jakarta di bawah pemerintahan SBY saya lihat sangat memanjakan GAM.³¹

Pemilukada pasca-konflik merupakan konsolidasi perdamaian, dan bukan instrumen untuk memunculkan konflik baru. Jika telah terjadi beberapa konflik, pertikaian, bahkan kekerasan dalam proses pelaksanaan pemilukada, itu hanyalah dinamika umum kompetisi politik antar-elite, yang sejauh ini dianggap tidak sampai merusak proses pembangunan perdamaian. Lewat pemilukada sumber daya Aceh bisa didistribusikan secara adil dan demokratis, lewat pembangunan ekonomi. Oleh karenanya, hal penting yang dikhawatirkan akan mengganggu pembangunan perdamaian bukanlah pemilukada tersebut dengan berbagai efek negatifnya, tetapi pembangunan ekonomi dan peningkatan kemakmuran masyarakat Aceh sendiri.

Keprihatinan yang secara khusus berkaitan dengan pembangunan ekonomi ini ditujukan pada para mantan kombatan, yang sebagian besar masih belum sepenuhnya terintegrasi. Dengan kondisi ekonomi yang belum sepenuhnya stabil dan didorong oleh perasaan bahwa merekalah sebenarnya “pemegang saham” utama perdamaian di Aceh,³² mereka bisa saja menjadi peng-

29 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM lokal, Bireuen, Bireuen, 26 Juni 2014.

30 Wawancara dengan mantan negosiator GAM, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

31 Wawancara dengan salah satu mantan komisioner KIP Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

32 Detik.com, “*Rapat Paripurna Penetapan Pimpinan DPR Aceh Ricuh*”. Diambil dari detik.com/news/read/2014/12/09/012421/2771443/rapat-paripurna-penetapan-pimpinan-dpr-aceh-ricuh, pada 25 Desember 2014.

ganggu (*spoiler*) pelaksanaan pemilukada di Aceh.³³ Tantangan perdamaian tersebut tercermin dalam pernyataan salah satu mantan Ketua BRA-Aceh:

Secara makro sudah. Cuma secara mikro artinya begini, efektivitas daripada perdamaian masing-masing orang sudah kembali ke habitatnya. Kan itu seharusnya tidak ada lagi arogansi dan dominasi kelompok. Tidak ada lagi mantan GAM, mantan kombatan, mantan korban konflik; seharusnya tidak ada lagi itu. Karena itu bisa menjadi masalah baru. Yang ada rakyat ialah Aceh, Aceh membutuhkan pembangunan dan perhatian khusus dalam bidang pembangunan. Itu yang penting. Ketika ada tender intervensilah oknum yang membawa nama kelompok untuk dapat keuntungan *share* dari kue pembangunan.³⁴

Penekanan secara luas oleh kelompok tertentu sebagai mantan GAM adalah bentuk ekspresif dari perasaan pemilik saham perdamaian, yang dalam batas tertentu, belum merasakan nikmatnya saham tersebut. Sebagai dampak ketidakpuasan ini, mereka bisa menjadi ancaman potensial terhadap pembangunan perdamaian.

Sampai sejauh ini pembangunan perdamaian di Aceh dapat dikatakan berjalan relatif baik,³⁵ meski beberapa pemilukada pasca-konflik diiringi dengan konflik, kekerasan, serta beberapa permasalahan lain. Jika dikaji lebih dalam, terdapat hubungan yang saling mengait (*interplay*) antara faktor politik dan kesempatan dengan akses ekonomi yang berperan penting dalam menjadikan pemilukada sejauh ini relatif damai dan perdamaian secara umum berjalan baik. Pertama adalah kemenangan kelompok mantan GAM lewat Partai Aceh (PA), yang tentu bukan suatu kesengajaan, walaupun banyak disorot oleh publik karena cara-cara intimidatif yang dilakukan pada pemilukada 2012 dan berbagai isu lainnya. Kemenangan tersebut kemudian menempatkan banyak kader PA di berbagai posisi kekuasaan di Aceh, baik legislatif maupun eksekutif, dan secara khusus posisi Gubernur Aceh. Kondisi ini dapat dianggap telah membantu menjadikan Aceh relatif "senyap" (*silent*) dan kondusif. Kendati kita tentu tidak berhak membayangkan jika pemilukada tersebut sejak awal dimenangkan oleh non-eks-GAM, bisa saja akan banyak "kebisingan", baik sosial, politik, maupun ekonomi. Beberapa informan menegaskan hal tersebut:

Sekarang perdamaian yang dibangun, pandangan pribadi saya, ini semacam politik saja. Mereka yang dulu berperang, misalnya, mendapatkan

33 Wawancara dengan mantan negosiator GAM, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

34 Wawancara dengan salah satu mantan ketua BRA-Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

35 Wawancara dengan mantan negosiator GAM, Banda Aceh, 23 Juni 2014, dengan salah satu mantan ketua BRA-Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014, dengan salah satu mantan komisioner KIP Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

jabatan-jabatan dan kemudian diberi kesempatan ikut proyek ini dan itu. Ini kan semacam harga yang harus dibayar untuk sebuah perdamaian.³⁶

Belum ke hal-hal yang mendasar. Pasca-konflik hal pertama yang harus dibenahi: soal integrasi. Itu menyangkut kombatan bisa kembali ke kehidupan normal. Itu bisa memicu konflik-konflik.³⁷

Itu menjadi damai sejauh ini karena terakomodirnya pihak satu, pihak yang kemarin itu, Irwandi Nazar, dua orang yang terlibat langsung dalam konflik dan perdamaian, lalu setelah itu Zaini Abdullah dan Muzakkir Manaf, dan banyak lagi kader PA di pemerintahan. Dengan adanya mereka, saya pikir ada dampak.³⁸

Kedua, masih terkait dengan yang pertama, adalah akses dan kesempatan ekonomi yang lebih besar untuk para mantan kombatan setelah mereka berada dalam kekuasaan. Banyak di antara mereka yang kemudian mendapatkan insentif ekonomi yang relatif baik dan memenangkan banyak tender pembangunan di Aceh dengan berbagai cara (Ansori 2011; Aspinal 2009). Walaupun harus diakui juga, masih terdapat elemen tertentu di kalangan mantan kombatan yang teralienasi dari kelompok intinya dan merasa tidak mendapatkan bagian yang seharusnya.

Dengan adanya perdamaian yang secara umum terjaga dan berjalan relatif baik,³⁹ serta efek bergelombang (*ripple effect*) dari dipegangnya kekuasaan di Aceh oleh para mantan kombatan, pertanyaannya kemudian adalah sejauh mana dan bagaimana kondisi serta dinamika pembangunan perdamaian saat ini? Di bawah ini beberapa pandangan informan mengenai kondisi pembangunan perdamaian saat ini yang bisa dikaji lebih dalam:

Sejauh ini, kalau berdasarkan Jhon Galtung, masih dalam posisi *negative peace*. *The absence of violence* saja. Keadilan tidak ada. Kesetaraan juga tidak ada. Walaupun itu sudah banyak diutarakan dalam beberapa UUPA, tapi realisasinya tidak ada. Itu hanya perencanaan saja. Tidak ada partisipasi yang sifat dari bawah aktif dan positif. Bukan partisipasi yang sifatnya kumulatif. Tidak ada sistem pengelolaan aspirasi yang datang dari bawahnya... Dalam urusan pemerintahan, *good governance* nggak ada. Sama saja antara sebelum dengan pasca-konflik. Hanya saja pasca-konflik masyarakat sekarang lebih punya banyak akses dan peluangnya serta bebas ke mana pun.⁴⁰

36 Wawancara dengan salah satu asisten ahli Panwaslu Aceh, Banda Aceh, 21 Juni 2014.

37 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM perempuan, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

38 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM perempuan, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

39 Wawancara dengan salah satu mantan ketua BRA-Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

40 Wawancara dengan salah satu penggiat perdamaian di Aceh, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

Secara keamanan, iya masyarakat sudah bisa keluar malam *nonton* bola bareng. Namun secara kenyamanan, itu kan belum terasa. Karena masih ada senjata api ilegal. Beberapa pemilu ada penembakan. Itu belum menampilkan wajah perdamaian.⁴¹

Evaluasi kritis terhadap kondisi pembangunan perdamaian di Aceh saat ini banyak menyangkut elemen-elemen dasar yang bersifat mikro, yaitu belum terbangunnya keadilan sosial-ekonomi, kesetaraan, partisipasi masyarakat, dan akses partisipasi secara positif dan aktif. Begitu juga tata kelola pemerintahan (*good governance*), masih dianggap belum sepenuhnya baik.⁴² Dalam tataran ini, perdamaian di Aceh—meminjam konsep Jhon Galtung (1985)—masih berada pada tahap “*negative peace*”, atau hanya pada level absennya kekerasan. Lebih dari itu, perdamaian di Aceh masih menegaskan adanya kenyamanan. Kondisi tersebut lebih disebabkan oleh masih adanya senjata-senjata ilegal. Keadaan ini juga diamini oleh Irwandi Yusuf, mantan Gubernur Aceh, yang menegaskan, dengan merujuk pada pemilukada 2012, masih banyak kelompok GAM yang sebenarnya masih pegang senjata. Dalam pemilukada 2012 kelompok Irwandi Yusuf kerap menjadi target teror bersenjata, tetapi beliau menyarankan untuk tidak membalas walaupun mereka juga mempunyai senjata.⁴³

Harus diakui bahwa untuk menjadikan pemilukada lebih baik dan secara umum pembangunan perdamaian di Aceh lebih matang, diperlukan proses dan waktu yang lebih lama. Sejauh ini sudah berlangsung dua kali pergantian kepemimpinan di Aceh pasca-konflik, yaitu periode Irwandi–Nazar dan Zaini Abdullah–Muzakkir Manaf. Beberapa kondisi diasumsikan menjadi penyebab belum optimalnya pembangunan di Aceh, yaitu (1) masih minimnya SDM yang kompeten; (2) kebanyakan pemegang pemerintahan adalah orang baru; (3) masih banyaknya kemiskinan di berbagai wilayah.⁴⁴

c. Pemilukada dan Pembangunan Demokrasi di Wilayah Pasca-Konflik

Secara umum, diasumsikan bahwa pembangunan demokrasi cenderung lebih mementingkan perubahan institusional, dan kedua perubahan lainnya, yaitu perubahan representatif dan transformasi fungsional (yang lebih substansial), akan secara otomatis mengikutinya. Di Palma (1990) menegaskan bahwa pembangunan demokrasi bisa secara esensial dirujuk pada urusan “*crafting*” institusi baru (pemilu, partai politik baru, dan hubungan

41 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM perempuan, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

42 Berdasarkan peringkat IGI (*Index Governance Indonesia*) tahun 2012, Aceh menempati peringkat 18 dengan nilai 5,82 yang berarti *sedang*.

43 Wawancara dengan Irwandi Yusuf, Banda Aceh, 24 Juni 2014.

44 Wawancara dengan Pangdam Aceh, Banda Aceh, 24 Juni 2014.

eksekutif–legislatif) (Faulk 1999). Pelaksanaan pemilu yang demokratis dianggap sebagai langkah awal pembangunan demokrasi (*first sign and step of democratization*). Namun demikian, harus diakui bahwa kondisi tersebut tidak berjalan begitu saja. Banyak pemilu yang kemudian dimanfaatkan untuk melanggengkan rezim nondemokratis. Dalam konteks ini, pemilu hanya dipakai untuk menutupi kediktatoran, seperti pemilu di Ghana dan Tanzania (*dynastic succession*) (Faulk 1999).

Pelaksanaan pemilukada pasca-konflik di Aceh, baik secara teoretis⁴⁵ maupun empiris, ditujukan bukan hanya untuk memperkuat pembangunan perdamaian, tetapi secara bersamaan juga untuk membangun demokrasi, walaupun hal tersebut hanya dalam batas sebagai “*first step and sign of democratization*”. Pertanyaannya kemudian adalah sejauh mana pemilukada di Aceh membantu membangun perdamaian? Secara umum dapat dikatakan bahwa pemilukada di Aceh, dalam tataran tertentu khususnya formal-prosedural dan pembangunan institusional, membantu membangun demokrasi lokal. Sebagaimana diungkapkan oleh beberapa informan di bawah ini:

Memang ya kita itu secara formal berjalan baik. Artinya pemilukada berjalan. Bahkan setelah konflik pertama memilih Pak Irwandi. Yang kedua pilih “Zikir” (Zaini Abdullah–Muzakkir Manaf—red). Kemudian kita sudah pileg baru-baru ini. Berjalan secara formal. Betul memang ada demokrasi, juga ada di dalamnya kadang-kadang ada ancaman. Mana tahu juga panitia ada yang bohong. Mana tahu ya kan. Sana-sini ada yang *money*. Ya tapi ya nanti di mana perlu tentu ada. Tetapi bila ada perlu, tetap ada pemilukada ulang sedikit. Tapi tidak masiflah. Secara formal tidak rusuh-rusuh. Di sana-sini masihlah bau-bau konflik itu ada. Kita berharap kian hari tambah baik. Masalah lain perangkat pelaksana juga bermasalah. Bukan semua di masyarakat yang salah. KPU, Panwas, PPK, PPS, KPPS.⁴⁶

Orang Aceh memaknai demokrasi yang gue lihat masih melihat pada pemilu itu demokrasi, tapi masih belum lebih kepada substantif utama. Jadi, dia belum bicara soal kebebasan berpendapat, kemudian bagaimana minoritas itu harus dijaga. Nah, itu belum. Belum ke situ banget. Kecuali Kota Banda Aceh.⁴⁷

Itu pesta demokrasi itu kan belum menunjukkan para pihak dewasa dalam bersikap. Misalnya, pasca-konflik ada proses intimidasi. Seharusnya kan penyelenggara sama simpatisan parpol dan segala macam bisa membangun demokrasi di Aceh. Kita melihat malah penyelenggara yang mencederai

45 Lihat bagian kerangka konseptual dan teori, dalam bab Pendahuluan.

46 Wawancara dengan salah satu mantan ketua BRA-Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

47 Wawancara dengan mantan komisioner KIP Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

pemilu. Misalnya, beberapa KIP memang memainkan perannya untuk memenangkan salah satu calon. Itu ada bukti dan fakta.⁴⁸

Langkah awal pembangunan demokrasi adalah dengan pelaksanaan pemilu-kada secara baik dan lancar. Jika kita mengkaji lebih dalam pernyataan beberapa informan di atas, pemilu-kada pasca-konflik di Aceh sejauh ini telah berjalan dengan baik dengan sistem multipartai dan beberapa partai lokal. Masyarakat umum, baik mantan kombatan maupun bukan, memiliki hak yang sama untuk dipilih dan memilih.⁴⁹ Dengan demikian, pemilu-kada pasca-konflik dapat dikatakan berperan penting dalam membantu membangun demokrasi di Aceh. Akan tetapi, terdapat beberapa kekurangan yang dianggap masih perlu diperbaiki, yaitu (1) masih banyaknya ancaman dan intimidasi; (2) ketidakjujuran dan keberpihakan penyelenggara pemilu-kada, termasuk KPU, Panwas, PPK, PPS, KPPS; (3) maraknya *money politics*; (4) masih adanya intervensi penguasa atas hasil pemilu-kada, dsb.

Dalam konteks ini, pembangunan demokrasi di Aceh memang masih dalam tahapan formal-prosedural atau tertuju pada pembangunan institusional, yang juga masih banyak "lubang-lubangnya". Berbagai kekurangan pelaksanaan tersebut dapat menjadikan pemilu-kada pasca-konflik tidak menjadi "*genuine competition*" (kompetisi yang jujur dan adil) (Faulk 1999). Selain itu, pembangunan demokrasi di Aceh belum sepenuhnya memasuki aspek transformasi fungsional yang lebih substantif, seperti kebebasan berpendapat, perlindungan minoritas, keadilan dalam pembangunan sosial dan ekonomi, menghargai perbedaan, dsb. Sebagaimana yang ditegaskan oleh seorang informan:

Kita mendorong untuk proses demokrasi yang lebih baik. Walaupun para pihak belum menempatkan demokrasi dengan seharusnya. Jadi, konteks demokrasi yang dipahami masih parsial-parsial. Urusan demokrasi sebenarnya ada kesejahteraan, pendidikan, hak-hak dasar harus dipenuhi. Kita melihatnya masih parsial dikerjakan. Misalnya, hanya meluruskan persoalan tata kelola pemerintahan yang bersifat simbol kedaerahan.⁵⁰

Secara terpisah, informan tersebut lebih menyoroti persoalan pemahaman demokrasi yang berkembang di kalangan penguasa dan masyarakat Aceh secara umum. Demokrasi dipahami secara tidak utuh dengan hanya merujuk pada persoalan aturan-aturan formal-prosedural, tata kelola pemerintahan, dan simbol-simbol kedaerahan. Demokrasi di Aceh dianggap belum banyak menyentuh masalah-masalah substantif, seperti kesejahteraan dan pendidikan

48 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM perempuan, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

49 Wawancara dengan salah satu wartawan senior Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

50 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM perempuan, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

masyarakat, yang merupakan tujuan akhir (*ultimate goal*) dari pembangunan demokrasi.

Sekali lagi, nilai substantif penting demokrasi yang banyak mendapatkan sorotan kritis di Aceh adalah penghargaan terhadap perbedaan berbagai nilai, pandangan, dan pendapat yang muncul di tengah masyarakat. Nilai penting lainnya adalah penghormatan terhadap kesetaraan, termasuk perlindungan pada minoritas, baik dari segi agama maupun suku. Sebagaimana yang ditegaskan oleh beberapa informan di bawah ini:

Jadi, dia belum bicara soal kebebasan berpendapat, kemudian bagaimana minoritas itu harus dijaga. Nah, itu belum. Belum ke situ banget. Kecuali Kota Banda Aceh. Tapi kalau dibandingkan dengan daerah lain yang masih *strick* soal... ya buat gue sih demokrasi di Aceh ya lebih kepada kemudian, ya gue *milih*, gue terlibat dalam proses demokrasi.⁵¹

Substansi demokrasi, yaitu penghargaan terhadap nilai-nilai perbedaan atau penghormatan terhadap kesetaraan, belum banyak dilakukan atau belum terlatih. Belum cukup terbentuk nilai-nilai demokrasi ini. Jika ada suatu perbedaan pendapat atau pandangan, masyarakat masih mudah untuk berkonflik dan bertengkar atau bahkan menjurus ke kekerasan.⁵²

Lebih jauh lagi, masyarakat Aceh dinilai masih mudah memakai jalan pintas kekerasan, intimidasi, dan teror, dalam menghadapi perbedaan pendapat dan pandangan.⁵³ Demokrasi di Aceh, dengan demikian, dapat dikatakan relatif masih pada tahap “*first step and sign of democratization*”, di mana demokrasi lebih banyak memprioritaskan aspek-aspek formal-institusional dari kesuksesan dan kelancaran pelaksanaan pemilu. Jenjang lebih tinggi, yaitu internalisasi dan praktik nilai-nilai demokratis, seharusnya menjadi agenda dan prioritas pembangunan demokrasi ke depan. Pada kenyataannya, pembangunan demokrasi memang bukanlah proses instan yang jadi dalam semalam. Selain itu, tidak ada negara di dunia ini yang sepenuhnya demokratis (Faulk 1999).

Kritik lain terhadap pembangunan demokrasi di Aceh terkait dengan perlakuan terhadap kelompok minoritas di Aceh, yang secara khusus merujuk pada berbagai suku minoritas di sana. Berdasarkan pengakuan beberapa informan, perlakuan yang adil dan perlindungan terhadap suku-suku minoritas belum banyak dilakukan. Kondisi tersebut sangat nampak dari diskriminasi pembangunan yang ada. Pembangunan secara umum lebih diprioritaskan

51 Wawancara dengan mantan komisioner KIP Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

52 Wawancara dengan salah satu penggiat perdamaian di Aceh, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

53 Wawancara dengan salah satu DPRA Aceh dari Fraksi Golkar, Banda Aceh, 28 Oktober 2014.

pada wilayah-wilayah yang ditinggali mayoritas suku Aceh, khususnya wilayah pesisir timur.⁵⁴ Sebagaimana penegasan berikut ini:

Terdapat perbedaan pembangunan fisik infrastruktur antara daerah tertentu dengan lainnya. Misalnya, pembangunan aspal di daerah pesisir timur (basis GAM/Gerakan Aceh Merdeka) sangat halus dan tebal, ke daerah lainnya halus tapi berlubang-lubang sedikit dan agak tipis. Ini bertentangan dengan demokrasi.⁵⁵

Diskriminasi tersebut tidak hanya menyangkut pembangunan infrastruktur yang timpang, tetapi juga menyangkut rekrutmen jabatan publik. Kondisi ini kemudian disadari oleh Irwandi Yusuf saat menjabat sebagai Gubernur Aceh (2006-2011). Beliau kemudian merekrut dan merangkul orang-orang dari Aceh Tengah, yang mayoritas bersuku Gayo, untuk duduk di pemerintahan Aceh. Namun sayangnya, kebijakan Irwandi Yusuf tersebut ditinggalkan oleh pemimpin Aceh saat ini, Zaini Abdullah dan Muzakkir Manaf.⁵⁶

Persoalan lain yang berkembang di Aceh terkait dengan keadilan dan kesetaraan gender. Secara umum, perempuan belum banyak terlihat keterwakilannya, baik dalam proses pelaksanaan pemilukada maupun dalam proses rekrutmen politik. Walaupun sudah terdapat peningkatan, tapi tidak merata.⁵⁷ Posisi kepala daerah di Aceh yang dipegang kaum perempuan, misalnya, hanya ada satu, yaitu Wali Kota Banda Aceh. Itu pun setelah wali kota sebelumnya meninggal dunia sehingga dia secara otomatis naik menjadi wali kota. Namun demikian, terdapat sedikit perkembangan positif di legislatif, yaitu adanya peningkatan peran perempuan sebagai dampak persyaratan pemilu yang ditetapkan KPU.⁵⁸ Secara keseluruhan, jumlah perempuan yang duduk sebagai DPRA saat ini berjumlah 12 orang (Partai Aceh= 3 orang; Partai Golkar=4 orang; Partai Amanat Nasional=2 orang; Partai Nasional Demokrasi=1 orang; Partai Nasional Aceh=1 orang; Partai Gerindra=1 orang).

Persoalan terkait kesetaraan gender tentunya tidak hanya menyangkut domain rekrutmen politik, tetapi yang juga penting adalah pembangunan yang sensitif gender. Berdasarkan kesaksian salah seorang aktivis gender di Aceh, program-program pembangunan yang sensitif gender atau perempuan secara umum belum banyak dilakukan, apalagi pada masa Zaini Abdullah–Muzakkir Manaf. Pada masa kepemimpinan keduanya saat ini, akses dan keberpihakan pada perempuan malah lebih tertutup dan terbatas, terlebih

54 Wawancara dengan mantan komisioner KIP Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014; dengan salah satu asisten ahli Panwaslu Aceh, Banda Aceh, 21 Jun 2014, dengan salah satu warga Gayo, Banda Aceh, 22 Juni 2014.

55 Wawancara dengan Ketua Majelis Adat Aceh, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

56 Wawancara dengan salah satu wartawan senior Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

57 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM perempuan, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

58 Wawancara dengan mantan komisioner KIP Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014

dengan pemberlakuan Syariat Islam yang disertai berbagai *qonun* yang bukan hanya membatasi gerak, tetapi secara umum juga mendiskriminasi perempuan di Aceh.⁵⁹

Di luar berbagai persoalan dan kekurangan pembangunan demokrasi di atas, pembangunan demokrasi pasca-konflik di Aceh saat ini dianggap masih lebih baik kualitasnya jika dibandingkan dengan pelaksanaan demokrasi sebelum Perjanjian Damai 2005. Pada masa konflik, banyak orang yang datang ke tempat pemungutan suara lebih karena takut kepada pemerintah pusat daripada datang atas keinginan sendiri. Ketakutan sangat dominan dan masif, tidak hanya pada saat pemilu tetapi juga dalam keseharian.⁶⁰

Menariknya, perspektif lain diberikan oleh seorang informan dalam melihat proses dan dinamika pelaksanaan pemilu pada dan pembangunan demokrasi di Aceh. Model pemilu pada pasca-konflik yang diterapkan di Aceh dianggap tidak sesuai dengan budaya dan kondisi riil masyarakat Aceh. Dalam tahap tertentu bahkan dapat mengganggu proses perdamaian. Model demokrasi saat ini dianggap terlalu “*western style*”. Model demokrasi tersebut seharusnya bisa lebih didasarkan pada “*consensus-building*” atas nilai-nilai dan budaya masyarakat Aceh. Selain itu, kondisi Aceh sebagai daerah pasca-konflik sangat berkaitan dengan permasalahan eks-kombatan dan “*trade-off*” perjanjian damai.⁶¹

Terlepas dari persoalan kritis dan perdebatan mengenai model demokrasi di Aceh pasca-konflik, tantangan besar yang juga harus segera ditangani adalah adanya *gap* pengetahuan mengenai demokrasi antara masyarakat yang tinggal di Banda Aceh dengan di luar Banda Aceh. Sorotan terutama ditujukan pada proses dan mekanisme pendidikan politik yang dianggap masih jauh dari harapan. Sebagaimana ditekankan oleh salah seorang informan:

Katakanlah kita sudah banyak yang meleak demokrasi. Tapi masyarakat kita juga kan belum semuanya paham, khususnya yang tinggal di desa-desa... Nah, itu tadi begitu, tantangannya memberikan pendidikan, pendidikan politiklah, misalnya. Itu kan bukan menjadi tanggung jawab pemerintah semata. Ya kan? Itu kita semualah harus ada di sana, tapi ini belum sampai begitu.⁶²

Ke depan, aspek penting dalam pembangunan demokrasi di Aceh adalah peningkatan dan penguatan pemahaman demokrasi, baik dimensi formal-prosedural maupun substansialnya. Pendidikan politik merupakan fondasi yang strategis untuk meningkatkan pemahaman masyarakat mengenai demokrasi, khususnya masyarakat yang tinggal di pedesaan terpencil, di mana

59 Wawancara dengan salah satu aktivis perempuan, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

60 Wawancara dengan Ketua Majelis Adat Aceh, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

61 Wawancara dengan salah satu mantan negosiator GAM, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

62 Wawancara dengan salah satu DPRA Aceh dari Fraksi Golkar, Banda Aceh, 28 Oktober 2014.

akses ke media dan pendidikan lainnya masih sangat terbatas. Sayangnya, sebagaimana pengakuan informan di atas, pendidikan politik masih sangat langka. Seharusnya pendidikan tersebut menjadi tugas dan tanggung jawab bersama semua *stakeholder* demokrasi di Aceh, termasuk pemerintah lokal, CSO, partai politik, dsb.

d. Pemilukada dan Ancaman Distabilitas dalam Pembangunan Perdamaian

Kajian pemilukada pasca-konflik secara khusus menjadi menarik karena adanya dilema yang sering kali dihadapi dalam proses pelaksanaan pemilukada. Secara umum, sebagaimana yang ditegaskan sebelumnya, pelaksanaan pemilukada di wilayah pasca-konflik memiliki dua tujuan penting (*double goals*), yaitu sebagai proses pembangunan perdamaian dan juga langkah awal pembangunan demokrasi. Namun demikian, kondisi tersebut dapat saja menghasilkan sesuatu yang kontraproduktif, di mana pemilukada pasca-konflik bukannya membantu mengonsolidasi dan memperkuat perdamaian yang sudah tercapai, tetapi malah sebaliknya, menciptakan friksi dan konflik serta ancaman distabilitas mengingat karakter inheren pemilukada adalah kompetisi.

Harus diakui bahwa ancaman distabilitas pada pelaksanaan pemilukada di Aceh memang ada. Ancaman tersebut secara umum berupa konflik, baik antara pendukung Partai Aceh dan pendukung non-Partai Aceh maupun antar-pendukung atau elite Partai Aceh sendiri. Pada pemilukada 2006 kekerasan dan intimidasi tidak sebanyak pada pemilukada 2012; friksi politik pun masih berputar antara pendukung Partai Aceh dan non-pendukung Partai Aceh. Akan tetapi, memasuki pemilukada 2012 tingkat kekerasan, teror, dan intimidasi cenderung meningkat serta dibarengi munculnya friksi politik baru dalam konstelasi politik makro Aceh, yaitu antara Partai Aceh (PA) dan Partai Nasional Aceh (PNA), yang notabene keduanya adalah pendukung GAM. Perlu diperhatikan bahwa munculnya eskalasi kekerasan pada pemilukada 2012 merupakan dampak dari perpecahan di dalam kubu Partai Aceh.⁶³

Berbagai bentuk potensi ancaman distabilitas pada pemilukada pasca-konflik, dan secara umum, pada prospek pembangunan perdamaian di Aceh, dapat dilihat dalam berbagai pernyataan informan di bawah ini:

Pelakunya kan bebas. Saya tidak bilang siapa pelakunya, tapi orang-orang yang memang sudah terbiasa dengan kekerasan, kebiasaan yang terbawa di pesta demokrasi sekarang. Mereka merasanya sudah imun. Ini berlaku pada pemilukada kemarin. Jadi, mereka melakukan suatu hal untuk me-

⁶³ Wawancara dengan Irwandi Yusuf, Banda Aceh, 24 Juni 2014.

nunjukkan kepentingan mereka, dan merasa bahwa merekalah yang merasa berhak dalam kekuasaan di Aceh atas perjuangan mereka selama ini.⁶⁴

Nah, ini penegak hukum harus jelaskan, misalnya rumah orang PNA yang dirusak. Harus diperjelas siapa yang mengeroyok orang PNA dan membakar mobilnya. Pemerintah sekarang yang penting aman, mati sedikit tidak apa. Dalam hitungan internasional itu kan tidak ada. Yang penting Aceh aman, jadi dalam demokrasinya *sompal-sompel* sedikit tidak apa deh. Normal saja. Oke, bajunya sudah ganti dan sudah di-*disarmed*, tapi pikirannya masih ada, tidak hilang. Idenya merdeka masih ada di orang Aceh.⁶⁵

Salah satu bentuk potensi ancaman pada stabilitas pelaksanaan pemilu-kada pasca-konflik di Aceh sejauh ini adalah kekerasan antar-masyarakat sipil. Kondisi tersebut semakin diperburuk oleh absennya penyelesaian (*rule of law*) secara baik, khususnya dalam konteks hukum positif yang berlaku. Ini kemudian menjadi preseden buruk karena menimbulkan dendam dan peluang untuk melakukan hal serupa. Jika demikian, kekerasan dan intimidasi dalam pemilukada di Aceh bisa menjadi “siklus kejahatan” (*the cycle of evil*). Kekerasan tentunya bukan sesuatu yang asing bagi para mantan kombatan yang belum lama turun gunung. “Budaya kekerasan” dan intimidasi tersebut mungkin belum sepenuhnya menghilang dari cara-cara mereka, dan terbukti terbawa ke domain kompetisi politik. Sebagaimana yang ditegaskan oleh salah seorang komisioner Panwaslu Sabang, “Saya pikir memang intimidasi menjadi tren begitu. Karena apa? Karena memang efek dari daerah konflik.”⁶⁶ Transformasi kombatan, baik secara ekonomi maupun sosial, dapat dikatakan memang belum sepenuhnya selesai, khususnya jika gagasan kemerdekaan Aceh masih selalu hangat di dalam pikiran mereka.

Faktor lain yang dapat memicu tensi, konflik, dan kekerasan adalah peran media massa. Harus diakui bahwa media juga berperan penting dalam membentuk dan memperkeruh distabilitas karena sering kali yang diberitakan oleh media-media tersebut berupa hal-hal yang negatif dan provokatif, yang dalam perspektif mereka lebih menarik pembaca dan berpotensi meningkatkan omzet. Selain itu, kondisi ekonomi masyarakat juga sangat berperan dalam memicu distabilitas. Belum banyaknya lapangan pekerjaan dan masih banyaknya kemiskinan di Aceh memudahkan masyarakat dimobilisasi untuk kepentingan pihak tertentu, bahkan dengan melakukan kekerasan. Selain itu, banyak sekali masyarakat yang kemudian *nyaleg* dengan biaya politik yang tinggi. Akibatnya, apa pun akan dilakukan, termasuk kekerasan dan teror, untuk menang.⁶⁷

64 Wawancara dengan salah satu asisten ahli Panwaslu Aceh, Banda Aceh, 21 Juni 2014.

65 Wawancara dengan salah satu mantan negosiator GAM, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

66 Wawancara dengan salah satu komisioner Panwaslu Sabang, Sabang, 30 Oktober 2014.

67 Wawancara dengan salah satu mantan jubi GAM, Banda Aceh, 25 Juni 2014.

Dari segi aktor, kelompok mantan elite kombatan sering ditunjuk sebagai penyebab munculnya konflik dan ancaman distabilitas terhadap pemilukada dan proses pembangunan perdamaian.⁶⁸ Pemilukada kemudian menjadi jualan para elite tersebut. Sebagai contoh, banyak di antara mereka menyatakan dengan nada intimidatif dan mengancam bahwa jika mereka kalah, maka perdamaian akan terancam dan kekacauan akan kembali lagi.⁶⁹ Mereka melakukan cara-cara seperti itu lebih dikarenakan mereka paham betul bahwa kebanyakan masyarakat Aceh masih merasa trauma dan takut konflik. Kondisi traumatik inilah yang kerap dimanfaatkan oleh kelompok mantan kombatan tersebut.⁷⁰ Padahal potensi untuk kembali perang seperti masa lalu sudah nihil. Namun demikian, pemerintah juga masih trauma akan kembalinya GAM. Sebagaimana pernyataan beberapa informan berikut ini:

Ya, menurutku sih sudah nihil. Cuma pemerintah trauma dengan kejadian tahun 1990-an ketika GAM dianggap sudah habis, lalu mereka balik dengan kekuatan penuh. Nah, pemerintah tuh takut di situ.⁷¹

Buat apa mereka berontak lagi. Karena sekarang mereka sudah menikmati kue perdamaian. Kue kekuasaan, dan mereka bisa mengancam orang untuk dapat proyek. Kalau dia tidak dapat kue, tidak juga memberontak... Ya iya; tidak diantar makanan mau jadi apa di atas gunung. Dulu bisa bertahan lama kan diantar makanan.⁷²

Kondisi untuk kembali ke masa lalu dan berkonflik lagi bukanlah sesuatu yang dapat dengan mudahnya terjadi kembali. Bukan saja karena senjata mereka sudah hampir tidak ada lagi, tetapi juga karena kelompok mantan kombatan ini dinilai sudah merasa nyaman dengan posisi kekuasaannya sekarang dan menikmati “kue pembangunan”, paling tidak pada level elite mereka. Ancaman untuk kembali ke masa konflik dan membuat kekacauan bisa saja hanya kamuflase semata untuk tujuan politik jangka pendek.

Ancaman distabilitas yang menjadi kekhawatiran banyak pihak di atas dapat dianggap relatif lemah. Pada kenyataannya, pelaksanaan pemilukada di Aceh relatif kondusif dan stabil, meski dengan berbagai kekurangan yang memerlukan perbaikan. Stabilitas dan kelancaran pemilukada di Aceh pada hakikatnya banyak dibantu, dan pada tataran tertentu, berhutang pada realitas menangnya Partai Aceh dalam dua periode pemilukada. Sebagaimana diungkapkan oleh beberapa informan di bawah ini:

68 Wawancara dengan Pangdam Aceh, Banda Aceh, 24 Juni 2014.

69 Wawancara dengan salah satu wartawan senior Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014, dan dengan salah satu aktivis LSM lokal Bireuen, Bireuen, 26 Juni 2014.

70 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM lokal Bireuen, Bireuen, 26 Juni 2014.

71 Wawancara dengan Irwandi Yusuf, Banda Aceh, 24 Juni 2014.

72 Wawancara dengan salah juber PNA (Partai Nasional Aceh), Banda Aceh, 28 Oktober 2014.

Menurut gue sih kalau di sini *ngaruh* ya pemilu sama konflik, karena aktor-nya PA itu eh elite GAM jadi partai. Lalu memegang peranan penting dalam kontes konflik Aceh. Pengalaman pemilukada kemarin, waktu gue masih menjabat itu konflik internalnya kuat. Antara PNA dengan PA. PNA direpresentasikan oleh Irwandi... Kalau Aceh kan vertikal dulunya, nah kalau sekarang mulai horizontal karena konflik internal antara PNA dan PA. mereka ini masih jadi aktor kuat, aktor penting di tengah arus konflik di Aceh.⁷³

Justru memicu konflik baru, misalnya partai lokal. Antar-Partai Aceh itu sendiri. Antara PA dan PNA. Berbagai persoalan-persoalan tender, nepotisme, itu memicu konflik, yang menyebabkan antara satu dengan lainnya saling bermusuhan, dan ini juga menjadi ancaman tersendiri dalam pemilukada kemarin. Untungnya, Partai Aceh menang saat itu, yang merupakan basis pendukung GAM militan.⁷⁴

Di luar perpecahan yang muncul di antara pendukung Partai Aceh yang kemudian melahirkan partai baru, Partai Nasional Aceh (PNA), kemenangan Partai Aceh (PA), yang dapat dikatakan merupakan transformasi representatif GAM, sangat membantu dan menjadi salah satu faktor penting pemantapan stabilitas pelaksanaan pemilukada di Aceh. Dalam konteks ini, berbagai kekerasan, intimidasi, teror, dan konflik yang muncul di masyarakat tidak sampai membatalkan pelaksanaan pemilukada atau bahkan mengancam prospek pembangunan perdamaian di wilayah tersebut. Situasinya bisa saja berubah jika Partai Aceh kalah dan pusat kekuasaan di Aceh luput dari tangan mereka. Akan tetapi, kunci di balik menang-kalahnya Partai Aceh dalam pemilukada dan pengaruhnya terhadap potensi distabilitas adalah sikap eksponen Partai Aceh itu sendiri,⁷⁵ khususnya sikap atau karakter demokratis, sebagaimana yang ditegaskan oleh Kumar (1998, h. 6-8), yaitu mau menerima kekalahan dengan lapang dada.

II. MALUKU

a. Kondisi Umum Pelaksanaan Pemilukada Pasca-Konflik

Pelaksanaan pemilukada pasca-konflik di Maluku secara umum dinilai relatif aman dan stabil. Dalam proses pelaksanaan pemilukada tersebut relatif jarang ditemukan berbagai bentuk konflik, kekerasan, teror, atau intimidasi.⁷⁶ Kekerasan dapat dikatakan hanya terjadi di sebagian pemilukada tingkat ka-

⁷³ Wawancara dengan salah satu mantan komisioner KIP Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

⁷⁴ Wawancara dengan salah satu penggiat perdamaian di Aceh, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

⁷⁵ Wawancara dengan salah satu mantan komisioner KIP Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

⁷⁶ Wawancara dengan ketua Majelis Latupati, Ambon, 18 November 2014.

bupaten, khususnya pemilukada di Kabupaten Seram Bagian Timur (SBT). Sebagaimana diungkapkan oleh beberapa informan di bawah ini:

Syukur kepada Tuhan, bahwa perkembangan sampai saat ini Maluku aman-aman saja. Hanya, pengecualian di beberapa desa, itu karena internal mereka. Kita ambil contoh Polto dan Aria; itu masalah sumber air yang menjadi penyebabnya. Itu bukan karena pemilukada, tetapi itu pemilukada umumnya berjalan lancar. Jadi, baik itu pemilihan bupati, pemilihan gubernur, maupun pemilihan legislatif dan pemilihan presiden.⁷⁷

Tapi secara umum kondisi pemilukada di Provinsi Maluku kemarin secara umum pemerintah kita jalan seperti biasa. Ada satu-dua, tapi tidak terlalu bergejolak, karena dapat diredam. Ada yang memancing-mancing masalah masyarakat kepada hal-hal yang kembali kepada kita tahun '99 itu. Tapi itu kita tidak terpancing karena kita sudah belajar dari pengalaman.⁷⁸

Aman saja, orang pergi kampanye juga tidak apa-apa. Saya pikir itu sudah ada kesadaran masyarakat untuk tidak terpicu dengan hal-hal itu. Sebenarnya pemerintah baik gubernur atau wali kota sudah memberikan penyadaran, juga tokoh-tokoh agama dan masyarakat, bahwa kalau ada hal-hal seperti begitu jangan terpancing.⁷⁹

Baik pihak pemerintah lokal Maluku maupun masyarakat umum seperti-nya sepakat menegaskan bahwa pemilukada yang dilaksanakan pasca-konflik sejauh ini berjalan aman dan lancar. Memang harus diakui bahwa tetap saja terdapat beberapa konflik dan kekerasan di kabupaten tertentu, tetapi tidak sampai membuat gejolak dan keprihatinan secara makro di Maluku.⁸⁰ Selain itu, terjadi pula beberapa konflik antarkampung, tapi lebih disebabkan oleh persoalan non-pemilukada.⁸¹

Stabilitas dan keamanan dalam pemilukada bukan hanya terwujud di Ambon, ibu kota Maluku, tetapi juga di wilayah kepulauan lain, seperti Maluku Tengah.⁸² Pemilukada di Maluku Tengah bukan hanya aman dan stabil, tetapi juga masyarakatnya sudah tidak peduli dengan berbagai konflik yang melibatkan para elite. Selain itu, pada masa konflik 1999, kondisi di Maluku Tengah tidak separah dan sekompleks Ambon. Sebagaimana ditegaskan oleh salah seorang tokoh Maluku Tengah sebagai berikut:

77 Wawancara dengan Kesbangpol Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

78 Wawancara dengan Bappeda Maluku, Ambon, 27 Agustus 2014.

79 Wawancara dengan salah satu LSM Perempuan, Ambon, 22 Agustus 2014.

80 Wawancara dengan salah satu Direktur LAIM (Lembaga Antar Iman Maluku), Ambon, 22 Agustus 2014.

81 Wawancara dengan salah satu tokoh Maluku Tengah, Ambon, 18 November 2014.

82 Wawancara dengan ketua KPUD Maluku Tengah, Masohi, 20 November 2014, dan dengan Bappeda Maluku Tengah, Masohi, 20 November 2014.

Kalau di Maluku Tengah itu sebenarnya saya mau mengatakan begini, masyarakat itu sebenarnya dia tidak pusing. Masyarakat itu dia tidak pernah mengetahui tentang bagaimana dia mau apa ya, istilahnya apa itu, masyarakat tidak ambil pusing dalam hal yang, masuk dalam wilayah-wilayah konflik yang berkepanjangan kalau pasca-pemilukada.⁸³

Namun demikian, secara komparatif, tensi dan kompetisi pemilukada di tingkat provinsi cenderung lebih kuat dibandingkan dengan di tingkat kabupaten atau di wilayah kepulauan lain di Maluku.⁸⁴ Dari aspek keamanan, pelaksanaan pemilukada tersebut juga dianggap kondusif dan stabil, khususnya jika dibandingkan dengan provinsi tetangga, Maluku Utara. Tidak ada yang dianggap menonjol atau sampai membuat polisi harus bekerja keras. Sebagaimana ditegaskan oleh pihak kepolisian Maluku:

Situasi keamanan berkaitan dengan pemilukada yang sudah berlangsung, untuk di Maluku cukup kondusif. Kami merasakan itu, karena kita melihat ke daerah lain, contohnya ke Maluku Utara, di mana sampai saat ini masih bergulir terus. *Alhamdulillah* semua bisa berjalan dengan lancar. Jadi, tidak ada yang terlalu menonjol untuk membuat polisi harus bekerja keras. Karena di sisi lain, masyarakat juga sudah sadar akan pentingnya keamanan bersama, sehingga petugas keamanan tidak terlalu ekstra untuk melakukan pengamanan.⁸⁵

Pihak Polda Maluku sendiri mengakui keamanan dan stabilitas pelaksanaan pemilukada di Maluku. Penilaian tersebut secara khusus didukung oleh realitas bahwa Polda Maluku tidak harus bekerja ekstra keras atau sampai menurunkan begitu banyak pasukan untuk proses pengamanan, karena hampir tidak ditemui adanya kekerasan dalam pemilukada di Maluku.

Menariknya, terdapat satu faktor penting yang sering kali dirujuk sebagai penyokong atas aman dan stabilitas pelaksanaan pemilukada di Maluku. Faktor tersebut adalah kesadaran masyarakat berupa kearifan lokal dalam beragama, baik di antara komunitas Kristen maupun Islam, untuk tidak lagi terlibat konflik antarsesama, khususnya konflik yang membawa-bawa variabel agama. Kedua komunitas tersebut semakin menyadari bahwa konflik tahun 1999 di antara mereka pada dasarnya adalah buah dari intervensi pihak luar. Mereka merasa bahwa dulunya mereka hanya “dikerjai” oleh pihak tertentu yang bermaksud mengadu domba. Kesadaran tersebut, jika ditilik lebih jauh, banyak bersumber dan ditopang oleh kekuatan adat Maluku, yaitu “*pela gandong*”, “*aini ain*” dan “*siwalima*”.⁸⁶

83 Wawancara dengan salah satu tokoh Maluku Tengah, Ambon, 18 November 2014.

84 Wawancara dengan salah satu tokoh PDIP Maluku, Ambon, 18 November 2014.

85 Wawancara dengan Polda Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

86 Wawancara dengan Biro Hukum Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

Sejauh ini penyadaran seperti yang telah disebutkan secara konsisten dilakukan oleh berbagai elemen masyarakat, baik pemerintah, tokoh adat, tokoh agama, LSM, dsb. Bentuk kesadaran yang berupa kearifan lokal (*local wisdom*) masyarakat tersebut terekspresikan dalam berbagai *statement*, seperti "Jangan coba-coba Anda memprovokasi di daerah Kristen seakan-akan ini orang muslim, maka Anda yang kena *duluan*. Saat ini orang Kristen tidak akan mudah percaya lagi, sama sebaliknya dengan orang Muslim."⁸⁷ Tidak sedikit pihak-pihak yang mencoba memprovokasi kembali kelompok-kelompok yang dulu bertikai dengan menggunakan variabel agama, khususnya lewat SMS dan selebaran, tetapi hampir semuanya tidak berhasil. Kesadaran masyarakat dinilai sudah mulai terbangun secara matang.⁸⁸ Dari sudut pandang partai politik, misalnya, efek dari konflik 1999 dan segregasi yang masih kuat tidak banyak berpengaruh selama pendekatan yang mereka gunakan adalah nasionalisme dan bukan agama.⁸⁹

Dari sudut penyelenggaraan, pelaksanaan pemilukada pasca-konflik di Maluku dinilai berjalan lancar, serta sesuai aturan dan tahapan prosedural pelaksanaan pemilukada. Kasus tertentu, sebagai pengecualian, adalah pemilukada di Maluku Tenggara dan Kota Tual, yang merupakan wilayah pemekaran. Pemilukada keduanya dilakukan secara bersamaan pada 9 Juni 2013. Muncul tensi dan permasalahan yang bersifat teknis, khususnya dalam pemilukada Kota Tual, yang kemudian berakibat ditundanya pemilukada hingga 17 Juni 2013. Penundaan tersebut dikarenakan adanya kotak suara yang telah dibuka sebelum waktu pelaksanaan yang dijadwalkan, yakni 9 Juni 2013. Bentrok bahkan sempat terjadi di antara para pendukung kandidat. Diduga terdapat keterlibatan dan keberpihakan KPUD kepada kandidat petahana (*incumbent*).

Kasus lain terjadi dalam pemilukada di Kabupaten Seram Bagian Timur (SBT). Disinyalir terdapat banyak kecurangan yang dilakukan penyelenggara pemilukada. Pihak penyelenggara dinilai berpihak kepada kandidat petahana. Bahkan proses penghitungan suaranya harus dilakukan ulang. Akibatnya, lima komisioner KPUD dan tiga anggota Panwaslu Seram Bagian Timur dipecat oleh DKPP pada bulan Agustus 2013 karena dianggap melanggar kode etik. Selanjutnya, KPUD Seram Bagian Timur diambil alih oleh KPUD Provinsi Maluku, sementara Banwaslu Provinsi Maluku membentuk Panwaslu baru di kabupaten tersebut. Pendukung kandidat petahana (*incumbent*), Abdullah Vanath, yang tidak puas bahkan sempat membakar kantor DPRD dan kecamatan.⁹⁰ Begitu juga pemilukada di Kepulauan Aru. Para komisioner

87 Wawancara dengan Kesbangpol Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

88 Wawancara dengan salah satu Direktur LAIM (Lembaga Antar Iman Maluku), Ambon, 22 Agustus 2014, dan dengan Bappeda Maluku, Ambon, 27 Agustus 2014.

89 Wawancara dengan salah satu tokoh PDIP Maluku, Ambon, 18 November 2014.

90 Wawancara dengan salah satu komisioner Panwaslu Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014, dan

KPUD bahkan sempat diungsikan oleh kepolisian. Ketidakpuasan kandidat dan pendukungnya oleh dugaan keberpihakan KPUD.⁹¹

Ketidakpuasan kepada hasil pemilukada bukan tidak ada. Banyak sekali ketidakpuasan akan hasil pemilukada yang berakhir di Mahkamah Konstitusi. Kondisi tersebut dinilai sebagai perkembangan yang baik, karena ketidakpuasan yang ada tidak disalurkan ke cara-cara kekerasan atau bentrokan.⁹² Ketidakpuasan muncul sebagai tanggapan atas independensi dan netralitas penyelenggara pemilukada yang diragukan oleh para pendukung kandidat. Berdasarkan pengamatan salah seorang anggota DPRD Maluku, independensi KPUD dan Banwaslu dinilai relatif bagus secara umum. Hanya saja, harus diakui tetap ada pihak-pihak tertentu yang mencoba melakukan intervensi politik sehingga mencederai keadilan dalam pemilukada.⁹³

b. Pemilukada dan Pembangunan Perdamaian di Wilayah Pasca-Konflik

Sekali lagi, pemilukada yang dilakukan di wilayah pasca-konflik dimaksudkan bukan hanya untuk membangun demokrasi, tetapi juga membangun dan mengonsolidasi perdamaian di wilayah tersebut. Berkembang di kalangan tokoh Maluku suatu pandangan strategis bahwa proses politik—pemilukada—harus merupakan bagian dari proses integral menuju pembangunan perdamaian di Maluku. Sebagaimana ditegaskan salah seorang informan di bawah ini:

Proses politik setelah selesai konflik itu salah satu alat rekonsiliasi. Bahwa ada irisan agama di dalam, itu tidak terlalu signifikan buat saya. Sebab orang lalu memunculkan kesadaran baru bahwa proses ini harus digawangi sama-sama. Orang kembali kepada kesepakatan-kesepakatan yang jauh sebelum konflik; kalau bupatinya Kristen maka wakilnya Muslim, gubernurnya Kristen wakilnya Muslim, gubernurnya Muslim wakilnya Kristen. Ada kesepakatan tidak tertulis dulu seperti itu.⁹⁴

Dengan melihat kenyataan beberapa kali pelaksanaan pemilukada di Maluku berjalan relatif lancar dan stabil, dapat diasumsikan bahwa sejauh ini pemilukada berperan penting dalam membantu membangun perdamaian di Maluku. Nuansa-nuansa gesekan antaragama relatif masih nampak di permu-

ketua KPUD Maluku, Ambon, 25 Agustus 2014.

91 Wawancara dengan ketua KPUD Maluku, Ambon, 25 Agustus 2014.

92 Wawancara dengan ketua KPUD Maluku, Ambon, 25 Agustus 2014.

93 Wawancara dengan salah satu anggota DPRD Maluku dari Fraksi PKS, Ambon, 27 Agustus 2014.

94 Wawancara dengan salah satu Direktur LAIM (Lembaga Antar Iman Maluku), Ambon, 22 Agustus 2014.

kaan, baik disengaja maupun tidak, tetapi hal itu tidak banyak berpengaruh.⁹⁵ Proses pembangunan dan konsolidasi perdamaian melalui proses politik ini semakin menunjukkan kematangan. Dengan demikian, pelaksanaan pemilu-kada pasca-konflik dan peran pentingnya dalam pembangunan perdamaian di Maluku dapat dikatakan sebagai sebuah kesuksesan tersendiri.⁹⁶ Dalam konteks ini, salah seorang anggota DPRD Maluku menegaskan bahwa “cara mengukur sukses–tidaknya pemilukada dilihat dari tampilan hasilnya saja dan prosesnya. Proses demokrasi dia betul-betul berjalan secara relatif aman dan baik.”⁹⁷

Faktor penting yang selalu dirujuk sebagai fondasi politik membangun perdamaian melalui pemilukada adalah pembagian kekuasaan (*power sharing*) di antara kelompok Islam dan Kristen. Sebagaimana ditekankan oleh beberapa informan berikut ini:

Setelah konflik, kemudian calon-calonnya harus ada Muslimnya dan harus ada Kristennya. Dulu kan nggak ada, orang tidak perhatikan hal itu, mau muslim-muslim atau kristen-kristen itu nggak ada aturannya. Namun setelah konflik ada aturan yang tidak tertulis resmi bahwa kalau gubernurnya Muslim, maka wakil gubernurnya Kristen atau gubernurnya Kristen, maka wakil gubernurnya Muslim.⁹⁸

Kalau saya sih peluang itu tetap ada. Peluang untuk membangun perdamaian tetap ada. Sepanjang itu tadi misalnya ada kandidat yang representasi. Kembali ke perimbangan. Kembali ke representasi tadi. Nah, kandidat yang apa yang representasi, akan beda model representasi ini, akan membangun dialog-dialog di bawah. Dan saya yakin dalam dialog itu pasti ada yang positif. Itu jadi semuanya pulang kepada praktisi-praktisinya.⁹⁹

Perimbangan kekuasaan (*power sharing*) tentu bukanlah regulasi resmi penyelenggaraan pemilukada, tetapi lebih merupakan inisiatif lokal masyarakat Maluku, sehingga dapat dikatakan sebagai semacam “*unwritten agreement*”¹⁰⁰ (kesepakatan tidak tertulis). Secara konkret, perimbangan kekuasaan tersebut mengambil bentuk pasangan kandidat yang merupakan perpaduan antara kandidat Islam dan Kristen, baik di tingkat kabupaten maupun provinsi.

95 Wawancara dengan salah satu ketua FKUB (Forum Kerukunan Umat Beragama) Maluku, Ambon, 25 Agustus 2014.

96 Wawancara dengan tokoh PKB Maluku, Ambon, 17 November 2014.

97 Wawancara dengan salah satu anggota DPRD Maluku dari Fraksi PKS, Ambon, 27 Agustus 2014.

98 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM Perempuan, Ambon, 22 Agustus 2014.

99 Wawancara dengan salah satu komisioner Panwaslu Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014.

100 Wawancara dengan salah satu Direktur LAIM (Lembaga Antar Iman Maluku), Ambon, 22 Agustus 2014.

Dalam tataran tertentu, perimbangan tersebut dinilai sebagai bentuk representasi komunitas atau kelompok, yang pada dasarnya sudah terbangun lama sekali, bahkan sebelum konflik 1999 meletus.

Tentu saja, kombinasi kandidat terpilih tersebut tidak secara otomatis membawa perdamaian di Maluku. Oleh karena itu, persoalannya adalah sejauh mana kombinasi tersebut bukan hanya sebatas simbol representasi, tetapi juga terimplementasi dalam berbagai bentuk program pembangunan yang adil, serta dialog-dialog dan interaksi antarkomunitas yang lebih produktif. Sebagaimana pernyataan informan di bawah ini:

Ada pembangunan... [...] program-program pembangunan pemerintah tidak ada yang berorientasi bagaimana perdamaian itu tumbuh secara berdaya, oleh masyarakat sendiri. Tidak ada orientasi untuk mencegah konflik, untuk terus membangun perdamaian.¹⁰¹

Tidak sedikit kritik yang ditujukan kepada inisiatif dan gagasan lokal di atas. Salah satunya menggarisbawahi adanya pergeseran pandangan pada masyarakat Maluku bahwa kandidat dipilih seharusnya bukan berdasarkan variabel agama atau suku, tetapi berdasarkan *track record*-nya, termasuk pengalaman, kapabilitas, dan integritas. Sebagaimana ditegaskan informan di bawah ini:

Gubernur sekarang ini kan diisukan dari Bugis, dari orang luar Maluku, ternyata pemilih terbanyaknya orang Kristen. Lalu pertanyaannya, kenapa orang Kristen tidak memilih orang Kristen? Karena di situ berarti dia bisa membedakan siapa yang kira-kira cocok jadi pemimpin.¹⁰²

Pertimbangan kita yaitu, apabila perimbangan itu menjadi satu indikator untuk membentuk suatu pemerintahan atau suatu organisasi, maka orang yang berkemampuan bagaimana dia itu akan tersingkir karena hanya faktor perimbangan, misalnya begitu.¹⁰³

Terdapat pergeseran pandangan masyarakat dalam menentukan pilihan pada kandidat tertentu. Memilih seorang kandidat tidak mesti didasarkan pada variabel kesamaan agama, tetapi pada aspek kompetensi,¹⁰⁴ yang berarti "*track-record*" kandidat tersebut. Dengan demikian, komunitas Kristen tidak lantas secara otomatis cenderung memilih kandidat Kristen, tetapi sangat mungkin memilih kandidat Islam jika kandidat tersebut dinilai memiliki *track record* yang bagus, dapat memajukan Maluku, dan menjaga perdamaian. Terpilihnya gubernur saat ini dapat dikatakan masuk dalam kategori

101 Wawancara dengan salah satu komisioner Panwaslu Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014.

102 Wawancara dengan Kesbangpol Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

103 Wawancara dengan elite PDIP Maluku, Ambon, 18 November 2014.

104 Wawancara dengan ketua KPUD Maluku, Ambon, 25 Agustus 2014.

kasus ini, karena banyak basis pemilihnya adalah komunitas Kristen. Namun demikian, simbolisasi *power sharing* terkadang dianggap masih diperlukan, mengingat tidak semua masyarakat memiliki pemikiran seperti itu, dan masih banyak yang lebih mengedepankan variabel agama.¹⁰⁵

Hingga taraf tertentu *power sharing* membantu membangun perdamaian dan mempersatukan *common sense* komunitas Maluku sebagai masyarakat yang bersama dan damai, khususnya masyarakat bawah atau *grassroot* yang pandangannya masih banyak bersifat tradisional/konservatif. Pada tataran lain, mekanisme tersebut terkadang tidak sepenuhnya berjalan, bahkan gagal. Tidak semua pasangan kandidat yang menggunakan strategi *power sharing* dapat memenangkan pilukada. Pada saat beberapa kandidat menggunakan strategi yang sama, para pemilih umumnya akan beralih pada aspek *track-record* dan integritas pasangan kandidat.¹⁰⁶ Secara khusus, tokoh-tokoh yang dianggap memiliki visi dan program pembangunan perdamaian dan kemajuan Maluku memiliki keunggulan.¹⁰⁷

Kondisi yang perlu dipahami dalam kaitan ini adalah bahwa dengan terpilihnya kandidat dengan *power sharing* (kombinasi Islam dan Kristen) tidak secara otomatis menciptakan perdamaian, dan dengan demikian, pilukada juga tidak secara otomatis berperan membangun perdamaian. Persoalan yang lebih substansial adalah, bagaimana kandidat terpilih dapat melaksanakan kebijakan dan program-program yang mengarah pada pembangunan perdamaian dan kesejahteraan masyarakat Maluku secara umum.¹⁰⁸ Dengan kata lain, bagaimana pasangan kepala daerah terpilih dapat menjadi pemimpin yang mampu membangun *peace-related good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) di Maluku. Dalam tataran ini, *power sharing* tidak sepenuhnya signifikan dan otomatis, tetapi sekadar langkah awal yang prospektif.

Faktor penting lain yang berperan adalah hasrat dan perasaan masyarakat yang besar untuk tidak lagi terlibat dalam berbagai bentuk konflik. Masyarakat sudah merasa kapok dengan penderitaan akibat konflik tahun 1999. Sebagaimana yang ditegaskan oleh salah seorang informan di bawah ini:

Makanya lewat pemilu sudah tidak mau lagi hidup susah. Tanpa diperintahkan, tanpa diperintahkan oleh pemuka-pemuka ataupun pejabat orang sini sudah merasa terpenggil untuk tidak mau lagi melakukan hal-

105 Wawancara dengan Kesbangpol Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

106 Wawancara dengan salah satu ketua FKUB (Forum Kerukunan Umat Beragama) Maluku, 25 Agustus 2014; dengan salah satu tokoh pengungsi, Ambon, 23 Agustus 2014; dan dengan salah satu ketua MUI (Majelis Ulama Indonesia) Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

107 Wawancara dengan salah satu Direktur LAIM (Lembaga Antar Iman Maluku), Ambon, 22 Agustus 2014; dengan salah satu komisioner Panwaslu Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014; dan dengan salah satu koordinator pengungsi Kristen di Kayu Tiga, Ambon, 24 Agustus 2014.

108 Wawancara dengan salah satu komisioner Panwaslu Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014; dengan salah satu koordinator pengungsi Kristen di Kayu Tiga, Ambon, 24 Agustus 2014; dan dengan Raja Mamalat, Ambon, 23 Agustus 2014.

hal seperti itu sehingga secara alamiah... Karena orang capek, capek. Ini bagaimana bisa makan setiap hari sehingga dengan sendirinya tidak mau lagi orang mau ada isu untuk, kesadaran itu yang mungkin orang tidak mau lagi berbuat anarkis.¹⁰⁹

Perasaan di atas kemudian menjadi semacam kesadaran dan harapan publik untuk menghindari berbagai bentuk anarkisme yang bisa muncul akibat tensi dan kompetisi dalam pemilukada. Masyarakat lebih mementingkan keadaan yang damai dan kondusif, serta menjauhi segala tindakan atau keterlibatan yang bisa memancing konflik.

Terakhir, media massa juga berperan penting dalam membantu mengondisikan pemilukada dan mengonsolidasikan perdamaian di Maluku. Media sejauh ini dianggap membantu menurunkan tensi dengan tidak membesar-besarkan atau meliput hal-hal yang dianggap provokatif. Media massa dianggap relatif bijak dalam menurunkan berita-berita yang bisa memunculkan tensi antarkelompok.¹¹⁰

c. Pemilukada dan Pembangunan Demokrasi di Wilayah Pasca-Konflik

Secara prosedural pembangunan demokrasi pasca-konflik di Maluku sudah berjalan relatif baik. Dalam hal ini, berbagai tata aturan dan proses pelaksanaan pemilukada telah diimplementasikan dengan baik. Kondisi keamanan dan stabilitas juga terjaga. Hampir tidak dijumpai kekerasan atau bentrokan yang bersifat masif dan berdarah-darah, terkecuali di Kabupaten Seram Bagian Timur (SBT) dan Kota Tual. Dalam konteks ini, salah seorang informan menegaskan:

Secara prosedural baik, semua masyarakat terlibat dan tidak ada diskriminasi. Semua memiliki hak yang sama. Kita lihat dari hak-hak memilih dan dipilih. Prosedur dan teknis pelaksanaan sudah sesuai dengan tata aturan pelaksanaan pemilukada. Begitu, berjalan secara aman, tertib, dan lancar. Memang Maluku nih bekas konflik identitas, tetapi nuansa kompetisi yang berbasis identitas sudah mulai memudar.¹¹¹

Salah satu karakter penting dari proses pembangunan demokrasi adalah inklusivitas (Faulk 1999), di mana semua komponen masyarakat terlibat (*included*) dalam proses pengambilan keputusan publik. Dengan kata lain, semua masyarakat memiliki hak yang sama untuk memilih dan dipilih dalam pemilukada, atau ikut memengaruhi pengambilan kebijakan publik melalui

109 Wawancara dengan KPU Maluku Tengah, Masohi, 19 November 2014.

110 Wawancara dengan salah satu anggota DPRD Maluku dari Fraksi PKS, Ambon, 27 Agustus 2014.

111 Wawancara dengan Kesbangpol Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

proses pemilukada tersebut. Namun demikian, harus diakui bahwa masih ada permasalahan teknis-prosedural dalam pelaksanaan pemilukada. Misalnya, pemilih tidak mendapatkan surat pencoblosan atau tidak bisa memberikan haknya, kecurangan penghitungan suara, dsb.¹¹² Suksesnya pemilukada memang merupakan bagian awal (*first step*) dari pembangunan demokrasi secara keseluruhan. Selain itu, secara substantif masyarakat juga bebas untuk menyalurkan aspirasi, pendapat, dan suaranya tanpa ada tekanan apa pun. Mereka bebas melakukan demonstrasi asalkan sesuai dengan standar perizinan dan pengamanan.¹¹³

Inklusivitas pembangunan demokrasi juga tidak bisa dilepaskan dari isu keadilan gender, baik dalam domain politik maupun ruang-ruang publik lain.

Kita bikin dulu perimbangan-perimbangan antara lain perempuan dan laki-laki. Masalah gender, juga kita harus bikin di aspek yang sama, di aspek kepegawaian maupun jabatan dan sebagainya. Dalam bidang usaha itu mulai diperhatikan; kita sudah mulai ke sana, Pak, pelan-pelan. Tahun lalu kita sudah bikin perencanaan pembangunan anggaran responsif gender.¹¹⁴

Perbedaan gender itu sedang dibuat oleh pemerintah provinsi ataupun kota, lewat program-program mereka yang katanya responsif gender; mengintegrasikan perbedaan-perbedaan itu dalam program mereka. Tapi, waktu kita ada dengan perempuan, lagi-lagi kita temui bahwa itu belum selesai.¹¹⁵

Pihak Pemda Maluku sangat menyadari pentingnya persamaan dan keadilan di antara semua komponen masyarakat dalam setiap aspek kehidupan. Kesetaraan gender secara khusus menjadi perhatian Pemda Maluku dalam merencanakan pembangunan Maluku sebagaimana dikelola oleh Bappeda. Domain penting pembangunan yang responsif gender ini menyangkut penganggaran (*budgetting*), kepegawaian, serta jabatan-jabatan publik. Pihak Pemda Maluku mengakui bahwa strategi tersebut berlangsung perlahan-lahan, dan bisa saja efek atau dampaknya belum sepenuhnya dirasakan oleh kaum perempuan saat ini.

Salah satu perkembangan penting demokrasi pasca-konflik di Maluku adalah semakin mudahnya politik identitas. Sebelum konflik 1999 politik identitas cukup kental dan kuat. Terkait hal ini, terdapat perubahan paradigma dalam menentukan kandidat. Banyak kalangan masyarakat tidak lagi cenderung memilih pemimpin berdasarkan variabel identitas, seperti suku,

112 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM Perempuan, Ambon, 22 Agustus 2014.

113 Wawancara dengan Kesbangpol Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

114 Wawancara dengan Bappeda Maluku, Ambon, 27 Agustus 2014.

115 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM Perempuan, Ambon, 22 Agustus 2014.

agama, wilayah, dsb., meski signifikansi variabel-variabel ini tentu saja tetap tidak hilang sepenuhnya. Kendati demikian, perubahan paradigma tersebut merupakan suatu perkembangan yang patut diapresiasi. Beberapa informan di bawah ini menegaskan kondisi tersebut.

Kita tidak memilih lagi pemimpin berdasarkan suku, agama, dan ras. Masyarakat sepertinya—sebagian, karena saya rasa kalau 100% tidak mungkin—menurut saya sebagian masyarakat ini sudah keluar dari pemikiran tradisional, mau masuk ke arah modern.¹¹⁶

Kehidupan di Maluku itu sangat demokratis, Pak, tapi ketika sudah menyangkut kepercayaan... banyak orang itu menganggap Tuhan Allah ini perlu dibela. Tetapi kecenderungan tersebut sudah mulai memudar dalam dunia politik. Masyarakat sudah makin mengerti mana yang kepentingan politik dan mana urusan agama.¹¹⁷

Jadi, agama tidak melatarbelakangi. Kenapa? Kalau memang saya *Basudara* Kristen, katakanlah, yang memimpin, tetapi menyayangi *Basudara* Islam, kenapa kita harus memilih yang lain? Jadi, ini tergantung pada figur, baik Islam atau Kristen, tetapi pembawaannya, penampilannya, pendekatannya terasa bagus, selesailah sudah.¹¹⁸

Dapat dikatakan konflik pada tahun 1999 telah menyebabkan perubahan sosial luar biasa pada masyarakat Maluku (Coser 1967, h. 26), khususnya dengan semakin dewasanya perilaku keberagamaan dan toleransi antarumat beragama, serta pilihan politik yang tidak selalu berbasis identitas agama, tetapi lebih pada pertimbangan rasional.¹¹⁹ Ini harus diakui merupakan salah satu perkembangan positif demokrasi di Maluku pasca-konflik. Bahkan salah seorang informan secara eksplisit menegaskan bahwa pada poin ini pemilukada pasca-konflik lebih baik jika dibandingkan dengan pemilukada sebelum konflik.¹²⁰ Sebagaimana contoh konkret berikut:

Anak Muslim yang dulu tinggal di sini (Suli/wilayah komunitas Kristen), ketika pemilukada dia mendapat suara dari sini. Berarti kita tidak melihat dia Islam atau Kristen, tetapi kita lihat dia sebagai orang yang nantinya memperhatikan kita untuk melihat aspirasi rakyat. Itu berarti tidak lagi ada sekat.¹²¹

116 Wawancara dengan Kesbangpol Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

117 Wawancara dengan Biro Hukum Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

118 Wawancara dengan Raja Mamalat, Ambon, 23 Agustus 2014.

119 Wawancara dengan salah satu anggota DPRD Maluku dari Fraksi PKS, Ambon, 27 Agustus 2014.

120 Wawancara dengan salah satu wartawan media massa dan juga mantan kandidat bupati, Ambon, 22 Agustus 2014.

121 Wawancara dengan Raja Suli dan pengurus Latupati, Ambon, 22 Agustus 2014.

Iya; jadi, pasca-konflik otomatis masyarakat masih terkotak-kotak. Dengan demikian, ada keinginan masyarakat yang masih berpikir demokrasi secara tradisional, masih menentukan pilihan-pilihan politik berdasarkan unsur suku, agama, dan sebagainya. Ada kedekatan-kedekatan emosional; di situlah orang menjatuhkan pilihan politik. Nah, namun setelah terjadi perbaikan-perbaikan pada saat kampanye, pada saat kandidat menyampaikan visi-misi dan sebagainya, lalu mulai ada perubahan secara bertahap; secara pelan-pelan sudah ada perubahan.¹²²

Perubahan tersebut terjadi tidak secara langsung dan otomatis pasca-konflik 1999, tetapi secara bertahap. Pada masa-masa awal pemilukada pasca-konflik, di mana masyarakat masih relatif “terkotak-kotak”, mayoritas masyarakat masih menjatuhkan pilihannya berdasarkan variabel agama, sehingga kental dimensi emosinya. Namun dalam perjalanannya, masyarakat Maluku mulai cenderung mempertimbangkan pilihan mereka berdasarkan faktor kapabilitas dan pengalaman kandidat. Perubahan paradigma ini terjadi tentunya dengan bantuan berbagai *stakeholder* pembangunan demokrasi di Maluku.

Kendati demikian, meski pergeseran paradigma tersebut merupakan perkembangan demokrasi yang positif, tidak semua masyarakat berpikiran serupa. Masih banyak masyarakat Maluku yang menentukan pilihannya berdasarkan pertimbangan identitas. Kondisi ini tentunya beririsan dengan perkembangan inisiatif lokal berupa “*power sharing*” yang berkembang dan dipilih sebagai strategi oleh banyak kandidat kepala daerah. Di balik “*power sharing*” adalah kesadaran para aktor politik akan masih kuatnya politik identitas di tengah-tengah masyarakat. Dengan “*power sharing*” tersebut mereka berharap dapat meraup suara pemilih tradisional yang masih cenderung mendasarkan pilihannya pada identitas. Masih berakarnya politik identitas ini diungkapkan oleh salah seorang informan:

Kalau agama seperti di Muslim, kalau saya calon Gubernur atau Bupati, ... saya juga hafal firman ketika datang di Komunitas Kristen dan bicara tentang firman. Oh... mereka senang sekali. Maupun di Kristen. Biar orang Kristen, tapi tahu tentang *Al Fatihah*, maka Muslim senang. Atau misalnya dia ke komunitas Muslim. Itu pengalaman di kampung saya, dia bicara-bicara lalu masuk dengan surat Al Fatihah. Orang senang dan datang; hari H pencoblosan dia juga dapat suara banyak... Kami di sini, untuk tingkat penerimaan itu, kami tidak bisa mungkiri bahwa untuk Maluku faktor agama juga merupakan salah satu variabel, suku juga merupakan satu variabel.¹²³

122 Wawancara dengan elite PDIP Maluku, Ambon, 18 November 2014.

123 Wawancara dengan salah satu wartawan media massa dan juga mantan kandidat bupati, Ambon, 22 Agustus 2014.

Salah satu ciri masih kuatnya politik identitas adalah kentalnya simbolisasi agama. Sebagaimana dicontohkan di atas, walaupun seorang kandidat beragama Islam, tetapi jika dia bisa menyebutkan ayat-ayat Injil ketika mendatangi komunitas Kristen, hampir dipastikan mereka akan senang dan cenderung memberikan suaranya pada kandidat tersebut.

Masih berkaitan dengan persoalan politik identitas, salah satu dinamika unik dalam konteks pemilukada Maluku adalah relasi antara *pela* dengan dukungan suara. Pada umumnya diasumsikan bahwa suatu komunitas yang memiliki hubungan *pela* dengan kandidat dari komunitas lain akan secara “moral” memberikan suaranya kepada kandidat tersebut. Sebagaimana ditegaskan oleh seorang informan:

Kan begini; komunitas A satu negeri dengan komunitas B satu negeri, dia *Pela Gandong*, secara moral dia dukung. Secara moral dia dukung karena memang begini, “*Oi ela*,” slogan sosialnya itu, “Eh beta punya *ela*, jadi adem...” Tapi kan kalau kita mau melihat, sampai sejauh manakah persentase dukungan itu, kan saya katakan relatif.¹²⁴

Menariknya, walaupun secara moral seorang kandidat seharusnya mendapatkan dukungan dari komunitas lain yang memiliki hubungan *pela* dengannya, tetapi kenyataan yang terjadi tidak selalu demikian. Ternyata tidak semua komunitas yang memiliki hubungan *pela* dengan kandidat tertentu memberikan suara mereka kepada kandidat tersebut. Misalnya, jika seorang kandidat berasal dari Lehitu, secara moral dia seharusnya mendapatkan dukungan dari Saparua, karena kedua Lehitu dan Saparua memiliki *pela*. Paling tidak, ketika melakukan sosialisasi politik atau berkampanye, seorang kandidat cenderung tidak akan memasuki komunitas yang memiliki *pela* dengan lawannya.¹²⁵

Sorotan kritis terhadap pembangunan demokrasi di Maluku ditujukan pada persoalan kuatnya politik uang (*money politics*).¹²⁶ Hal ini sepertinya bukan persoalan khas Maluku, melainkan persoalan nasional dalam proses pembangunan demokrasi di Indonesia. Berkaitan dengan kondisi ini, beberapa informan mengungkapkan:

Kalau aman, ya aman. Tapi tingkat kesadaran dan pemahaman masyarakat terhadap demokrasi itu apakah benar atau tidak? Sekarang kan Rp 50.000,- saja jadi kok. Kenyataannya seperti itu. Apakah dengan sistem seperti begini, masyarakat belum siap melaksanakan pemilukada seperti

124 Wawancara dengan tokoh masyarakat Maluku Tengah, Ambon, 18 November 2014.

125 Wawancara dengan tokoh masyarakat Maluku Tengah, Ambon, 18 November 2014.

126 Wawancara dengan elite PDIP Maluku, Ambon, 18 November 2014.

yang berlangsung sekarang? Karena bisa saja orang mau menang dan punya uang, maka dia jadi.¹²⁷

Iya, untuk pemilukada tingkat penerimaan masyarakat bawah sama juga dengan daerah-daerah lain. Anda mau lolos harus punya duit; Anda bisa dikenal, tapi strateginya juga harus bagus dan pakai uang juga. Bahkan ini lebih kuat pasca-konflik.¹²⁸

Dalam konteks pembangunan demokrasi di Maluku, persoalan kritis yang harus menjadi perhatian ke depan adalah politik uang, yang dianggap semakin menguat pasca-konflik. Politik uang, dan korupsi pada umumnya, dianggap sebagai salah satu patologi demokrasi yang serius, di samping kekerasan, otoritarianisme, diskriminasi etnis atau kelompok tertentu, dsb. (Warren 2004). Demokrasi di Maluku dapat dinilai relatif steril dari berbagai patologi pembangunan demokrasi tersebut, kecuali politik uang dan korupsi.

d. Pemilukada dan Ancaman Distabilitas dalam Pembangunan Perdamaian

Secara teoretis, pemilukada pasca-konflik menjadi isu tersendiri karena membutuhkan perlakuan yang berbeda dengan pemilukada di wilayah normal. Menjadi isu yang membutuhkan perlakuan tersendiri karena pada satu sisi, wilayah pasca-konflik cenderung masih rentan terhadap konflik dan, pada sisi lain, karakter intrinsik sebuah pemilukada adalah kompetitif (Kumar 1998, h. 6-8). Oleh karena itu, sekali lagi, pemilukada yang dilaksanakan pasca-konflik bisa menciptakan distabilitas dan kekerasan di suatu wilayah. Pada tataran tertentu, jika tidak dikelola dengan baik pemilukada dapat mengancam perdamaian yang baru saja tercapai.

Dalam konteks pelaksanaan pemilukada pasca-konflik di Maluku, potensi ancaman distabilitas dinilai dapat datang dari perorangan, kelompok, atau ormas-ormas tertentu yang sering melakukan provokasi-provokasi politis dengan memanfaatkan variabel agama. Ormas-ormas tersebut umumnya berafiliasi dengan agama tertentu dan berkarakter radikal:

Dari Muslim: “Jangan pilih Kristen; ini RMS.” Begitu pun dari Muslim: “Jangan pilih ini; dia ini Laskar Jihad.” Nah, ini juga yang menjadi rawan sekali, tapi kita sudah paham betul. Hanya kami khawatirkan kalau ada kelompok tertentu tiup isu lebih kencang.¹²⁹

127 Wawancara dengan salah satu penggiat pemberdayaan pengungsi Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

128 Wawancara dengan salah satu wartawan media massa dan juga mantan kandidat bupati, Ambon, 22 Agustus 2014.

129 Wawancara dengan salah satu wartawan media massa dan juga mantan kandidat bupati, Ambon, 22 Agustus 2014.

Yang kami takutkan saat ini itu, ini ada isu-isu yang lain yang dibawa oleh orang-orang atau ormas yang mana saja yang memengaruhi *mindset* masyarakat melalui provokasi, selebaran, dan SMS.¹³⁰

Itu bisa menjadi penyuluh ulang. *Ngapain* SMS-SMS itu dibuat dan disebar ke mana-mana? Saya pikir ini orang-orang yang memiliki intelektual, punya wawasan yang lebih baik seperti begini, bisa membuat bom waktu bisa meledak. Orang-orang ini maksudnya apa, tanpa mereka berpikir bahwa ini bisa dipakai oleh provokator? Kemarin, dua bulan lalu ada berita orang yang SMS-SMS itu mau divonis, tapi sampai sekarang belum-belum lagi.¹³¹

Tantangan utama pelaksanaan pemilukada pasca-konflik di Maluku, terkait dengan ancaman distabilitas, adalah menangani banyaknya provokasi komunal yang pada tataran tertentu tidak lebih dari semacam adu domba antarumat beragama. Aktor yang terlibat dalam provokasi tersebut bisa perorangan ataupun kelompok/organisasi. Media yang dipakai umumnya selebaran dan SMS. Seperti contoh di atas, masyarakat disarankan untuk tidak memilih kandidat Kristen karena tergolong RMS (Republik Maluku Selatan), atau tidak memilih kandidat Islam karena tergolong Laskar Jihad. Kesbangpol menambahkan bahwa jika ada provokasi atau adu domba antarkomunitas yang dilakukan oleh suatu organisasi masyarakat, biasanya organisasi tersebut belum terdaftar di Kesbangpol.¹³²

Secara analitis, provokasi-provokasi yang menggunakan isu agama, yang pada umumnya bertujuan mendiskreditkan seorang kandidat, bersumber dari pandangan bahwa isu agama masih dianggap seksi dan strategis untuk meraup suara tanpa mempertimbangkan konsekuensi dan risikonya secara makro.¹³³ Dengan kata lain, primordialisme masih menjadi ancaman bagi pembangunan perdamaian di Maluku.¹³⁴ Namun demikian, bagi informan lain provokasi yang menggunakan variabel suku dan kampung tidak kalah dominan dan berisiko mengancam proses pembangunan perdamaian daripada variabel agama.¹³⁵ Kasus SMS yang menggunakan isu SARA, misalnya, pernah melibatkan seorang elite parpol tertentu. Sebagaimana diceritakan oleh salah seorang informan:

130 Wawancara dengan Kesbangpol Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

131 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM Perempuan, Ambon, 22 Agustus 2014.

132 Wawancara dengan Kesbangpol Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

133 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM Perempuan, Ambon, 22 Agustus 2014. dan dengan ketua KPU Maluku, Ambon, 25 Agustus 2014.

134 Wawancara dengan salah satu komisioner Panwaslu Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014; dengan salah satu akademisi Unpatti, Ambon, 25 Agustus 2014; dan dengan masyarakat korban kerusuhan di Waringin, Ambon, 23 Agustus 2014.

135 Wawancara dengan salah satu ketua MUI Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

Misalnya, ada unsur politik dari Ketua DPD Golkar Kota Ambon yang SMS-nya *nyasar* soal masalah SARA. Kita kan dorong agar harus diproses secara hukum untuk di tim pemenangan sendiri jabatan harus dicopot sebagai ketua tim pemenangan. Karena bisa dia mengganggu stabilitas apa nanti masyarakat.¹³⁶

Kendati demikian, provokasi-provokasi di atas relatif terjadi di daerah-daerah tertentu saja. Di Maluku Tengah, misalnya, provokasi semacam itu relatif tidak dijumpai pada saat pemilukada. Kondisi tersebut lebih banyak disebabkan oleh makin menguatnya kesadaran keberagamaan dan toleransi antarkomunitas sehingga kandidat mana pun yang menggunakan isu agama diyakini sulit untuk memenangkan pemilukada.¹³⁷

Menanggapi potensi distabilitas di atas, beberapa langkah strategis dilakukan oleh pihak Pemda Maluku, khususnya melalui Kesbangpol. Untuk menjaga Maluku tetap kondusif pada saat pemilukada pihak Kesbangpol secara aktif berkoordinasi dengan kepolisian, badan intelijen, dsb. Sebagaimana ditegaskan oleh pihak Kesbangpol, “Jadi, kita biasanya rapat di Depkominda atau biasanya di ruangan Kesbang itu bahkan setiap triwulan, tiga bulan. Bahkan kalau keadaan mendadak, itu kita minta.”¹³⁸ Langkah-langkah strategis tersebut sangat membantu menjaga pelaksanaan pemilukada di Maluku agar tetap aman dan kondusif.

Selain respons dan antisipasi pihak Pemda Maluku, inisiatif dan respons masyarakat juga tidak kalah strategis dalam menangkal berbagai ancaman distabilitas. Beberapa *statement* masyarakat di bawah ini menggambarkan berbagai inisiatif dan usaha tersebut:

Masyarakat kadang-kadang terpancing juga, tapi ada *counter*, bikin se-lebaran tandingan. Kita bikin SMS tandingan. Provokasi damai, salah satunya pakai itu, provokasi media. Kalau ada itu, kita angkat lagi, begitu seterusnya.¹³⁹

Itu kan provokasi, tetapi orang Ambon, orang Maluku sudah mengetahui persis, dan tidak terpengaruh. Saya kan sudah bilang pada waktu pilih Bapak Karel disampaikan kepada raja-raja jangan sampai pada pemilihan sebentar ada yang sampaikan bahwa kita Kristen harus pilih Kristen; sebaliknya buat yang Islam... Itu yang saya katakan sudah ada pandangan kearifan lokal tadi, bahwa setelah rusuh itu orang sadar kenapa kita harus

136 Wawancara dengan aktivis LSM perdamaian dan demokrasi, Ambon, 18 November 2014.

137 Wawancara dengan Panwaslu Maluku Tengah, Masohi, 19 November 2014.

138 Wawancara dengan Kesbangpol Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014; dan dengan Bappeda Maluku, Ambon, 27 Agustus 2014.

139 Wawancara dengan salah satu Direktur LAIM (Lembaga Antar Iman Maluku), Ambon, 22 Agustus 2014.

seperti itu; pada akhirnya kita semua lihat sejarah bahwa kita adalah satu jadi itu.¹⁴⁰

Salah satu inisiatif kreatif yang dilakukan oleh masyarakat atau organisasi kemasyarakatan adalah membuat semacam provokasi tandingan yang disebut provokasi damai. Provokasi tersebut disebarkan melalui media massa dan bertujuan meng-*counter* berbagai provokasi yang mengadu domba antaragama. Selain itu, faktor yang juga sangat membantu adalah makin kuat dan dewasanya kesadaran masyarakat akan perbedaan komunitas. Kesadaran tersebut sering disebut juga sebagai “kearifan lokal”.¹⁴¹ Kesadaran atau “kearifan lokal” berbasis adat ini—*pela gandong*—menjadi semacam penangkal strategis atas berbagai ancaman distabilitas dalam pemilukada.¹⁴²

III. PEMILUKADA PASCA-KONFLIK, PEMBANGUNAN PERDAMAIAN DAN DEMOKRASI, SERTA TANTANGANYA DI ACEH DAN MALUKU: ANALISIS KOMPARATIF

Secara umum, pelaksanaan pemilukada pasca-konflik di Maluku relatif lebih baik dibandingkan dengan di Aceh, kendati masing-masing memiliki beragam dinamika dan tantangan uniknya sendiri-sendiri. Kondisi tersebut merupakan refleksi dari karakter konflik yang berbeda di antara keduanya. Namun demikian, dalam pandangan internasional pemilukada pasca-konflik di Aceh tetap merupakan suatu kesuksesan tersendiri. Misalnya, dari dimensi keamanan pemilukada di Maluku relatif lebih aman dan stabil dibandingkan dengan di Aceh yang banyak diwarnai kekerasan, intimidasi, serta konflik horizontal. Bahkan kekerasan dan intimidasi tersebut cenderung meningkat dan hampir merata, bukannya berkurang, pada pemilukada tahun 2012. Dengan demikian, terdapat degradasi pelaksanaan pemilukada di Aceh. Adapun di Maluku, kekerasan sporadis hanya ditemui di Maluku Tenggara, Kota Tual, dan SBT (Seram Bagian Timur). Banyak sekali ketidakpuasan akan hasil pemilukada di Maluku yang berakhir di Mahkamah Konstitusi. Kondisi tersebut dinilai sebagai perkembangan yang baik karena perselisihan tidak dibawa ke cara-cara kekerasan atau bentrokan. Dari aspek tata teknis-prosedural pelaksanaan, keduanya berjalan lancar sesuai dengan standar umum penyelenggaraan pemilukada. Hanya saja, kritik banyak ditujukan terhadap penyelenggara pemilukada di Aceh yang kerap dianggap tidak netral. Kondisi

140 Wawancara dengan Raja Mamalat, Ambon, 23 Agustus 2014.

141 Wawancara dengan salah satu komisioner Panwaslu Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014; dengan Polda Maluku, Ambon, 26 Agustus; dan dengan warga korban kerusakan di Waringin, Ambon, 23 Agustus 2014.

142 Wawancara dengan elite PKB Maluku, Ambon, 17 November 2014.

tersebut lebih banyak disebabkan oleh seleksi KIP Aceh yang dilakukan oleh DPRA.

Dalam tataran tertentu pelaksanaan pemilukada di Aceh dan Maluku dapat dinilai relatif membantu mengonsolidasi dan membangun perdamaian di kedua wilayah tersebut. Kondisi ini diperkuat dengan stabilitas ekonomi dan politik serta relasi dan interaksi sosial yang semakin solid. Hanya saja, kritik ditujukan terhadap level perdamaian di Aceh yang dinilai belum banyak menyentuh persoalan substantif, seperti keadilan sosial-ekonomi dan kesetaraan, khususnya antar-wilayah dan suku, partisipasi masyarakat, akses partisipasi, dan tata kelola pemerintahan secara umum. Perdamaian di Aceh masih pada taraf *negative peace* (absennya kekerasan).

Faktor penting yang dianggap membantu membangun perdamaian di Aceh dan menjaga stabilitasnya adalah faktor politik, kesempatan, serta akses ekonomi yang saling mengait (*inter-play*). Pertama, kemenangan kelompok mantan GAM lewat Partai Aceh (PA). Kemenangan tersebut menempatkan banyak kader Partai Aceh di berbagai posisi kekuasaan, baik legislatif maupun eksekutif, khususnya posisi Gubernur Aceh. Kondisi ini dapat dianggap telah membantu menjadikan Aceh relatif “senyap” (*silent*) dan kondusif. Kedua, masih terkait dengan yang pertama, adalah akses dan kesempatan ekonomi yang lebih besar untuk para mantan kombatan setelah mereka berada dalam kekuasaan.

Adapun faktor penting yang dinilai membantu membangun dan mengonsolidasi perdamaian di Maluku adalah perimbangan kekuasaan (*power sharing*), yang merupakan inisiatif kreatif lokal. Tentunya perimbangan kekuasaan tidak secara otomatis membangun perdamaian di Maluku. Oleh karena itu, yang lebih penting adalah sejauh mana kombinasi tersebut bukan hanya menjadi simbol representasi, tetapi juga diwujudkan dalam berbagi program pembangunan yang adil dan dialog-dialog antarkomunitas. Namun demikian, paling tidak inisiatif perimbangan kekuasaan dapat mempersatukan *common sense* komunitas Maluku sebagai masyarakat yang bersama dan damai, khususnya masyarakat bawah atau *grassroot* yang pandangannya masih cenderung tradisional/konservatif. Faktor lainnya adalah entitas kultural “*pela gandong*” dan makin menguatnya kesadaran masyarakat pasca-konflik.

Dalam perspektif pembangunan demokrasi, pelaksanaan pemilukada pasca-konflik di kedua wilayah di atas dinilai secara formal-prosedural berjalan baik dan lancar. Dalam kaitan ini, berbagai tata aturan dan proses pelaksanaan pemilukada telah diimplementasikan dengan baik. Namun demikian, tetap harus diakui bahwa masih ada permasalahan teknis-prosedural dalam pelaksanaan pemilukada, misalnya ada pemilih yang tidak mendapatkan surat pencoblosan atau tidak bisa memberikan haknya, kecurangan penghitungan suara, dsb. Dengan kata lain, pembangunan demokrasi yang bersifat institu-

sional merupakan langkah awal demokratisasi (*first step of democratization*) yang dapat dianggap sebagai progres tersendiri.

Pembangunan demokrasi secara substantif di Aceh dinilai belum sepenuhnya tercapai, seperti kebebasan berpendapat, perlindungan minoritas, keadilan pembangunan sosial dan ekonomi, penghargaan atas perbedaan nilai, pandangan, dan pendapat, dsb. Masyarakat Aceh dinilai masih mudah memakai kekerasan, intimidasi, dan teror sebagai jalan pintas untuk menghadapi perbedaan pendapat dan pandangan. Dalam konteks ini, Jarstad (1998, h. 21-25) menegaskan, salah satu dilema pembangunan demokrasi pasca-konflik adalah bahwa pembangunan perdamaian mungkin akan melibatkan beberapa pembatasan kebebasan, seperti kebebasan pers dan demonstrasi. Persoalan substantif lain menyangkut perlakuan adil dan seimbang terhadap kelompok minoritas di Aceh, yang secara khusus merujuk pada berbagai suku minoritas. Di sisi lain, secara substantif pembangunan demokrasi di Maluku dinilai masih lebih baik, di mana masyarakat bebas menyalurkan aspirasi, pendapat, dan suaranya tanpa ada tekanan, intimidasi, atau teror apa pun. Selain itu, keadilan dan kesamaan antar-komunitas dan suku relatif lebih baik. Di bawah ini adalah salah satu contoh demonstrasi yang dilakukan oleh masyarakat Maluku untuk menyuarakan aspirasi mereka (Foto 2).

Foto 2: Demonstrasi untuk Menyampaikan Aspirasi secara Bebas



Dari segi tantangan pembangunan demokrasi pasca-konflik, terdapat beberapa kekurangan yang dianggap masih perlu perbaikan di Aceh, yaitu (1) masih banyaknya ancaman dan intimidasi; (2) ketidakjujuran dan keberpihakan penyelenggara pemilukada, termasuk KPU, Panwas, PPK, PPS, KPPS; (3) maraknya *money politics*, (4) masih adanya intervensi penguasa atas hasil pemilukada. Adapun tantangan pembangunan demokrasi di Ma-

luku terutama adalah persoalan kuatnya *money politics* (politik uang), yang bahkan dinilai semakin menguat pasca-konflik. Selain itu, masih terdapat keberpihakan sebagian penyelenggara pemilukada, sebagaimana ditemukan pada beberapa kasus tertentu.

Dalam kaitannya dengan kesetaraan gender, keadilan dan kesetaraan gender di Aceh dinilai relatif kurang. Persoalan gender di Aceh tidak hanya menyangkut rekrutmen politik, tetapi juga pembangunan yang sensitif gender. Bahkan dalam periode kepemimpinan Zaini Abdullah–Muzakkir Manaf saat ini, akses dan keberpihakan pada perempuan dinilai lebih tertutup dan terbatas. Pada sisi lain, persamaan gender secara khusus sudah menjadi perhatian Pemda Maluku. Domain penting pembangunan yang responsif gender ini menyangkut *budgetting* (penganggaran), kepegawaian, dan jabatan-jabatan publik.

Ancaman distabilitas dalam pelaksanaan pemilukada di Aceh cenderung mengambil bentuk konflik dan kekerasan antar-masyarakat sipil, baik antara pendukung Partai Aceh dan pendukung non-Partai Aceh maupun antar-pendukung atau elite Partai Aceh sendiri. Pada pemilukada 2006 kekerasan dan intimidasi tidak sebesar pada pemilukada 2012. Selain itu, pada pemilukada 2006 friksi politik juga masih berputar di antara pendukung Partai Aceh dan non-pendukung Partai Aceh. Akan tetapi, memasuki pemilukada 2012 tingkat kekerasan, teror, dan intimidasi cenderung meningkat, serta muncul friksi baru dalam konstelasi politik makro Aceh, yaitu antara Partai Aceh (PA) dan Partai Nasional Aceh (PNA). Kondisi tersebut semakin diperburuk dengan absennya penyelesaian sengketa (*rule of law*) secara baik, sehingga menjadi preseden buruk dan berulang-ulang. Dari segi aktor, kelompok mantan elite kombatan sering kali dirujuk sebagai penyebab munculnya konflik dan ancaman distabilitas dalam pemilukada dan proses pembangunan perdamaian pada umumnya. Namun demikian, ancaman distabilitas tersebut dapat dianggap relatif lemah karena dinilai tidak sampai membatalkan pelaksanaan pemilukada atau mengancam prospek pembangunan perdamaian di wilayah tersebut.

Pada sisi lain, ancaman dan potensi distabilitas dalam pelaksanaan pemilukada dan pembangunan perdamaian di Maluku dinilai dapat datang dari berbagai tipe aktor, baik perorangan maupun kelompok atau ormas tertentu. Secara umum, potensi ancaman tersebut mengambil bentuk provokasi-provokasi politis dengan menggunakan variabel agama, baik via SMS maupun selebaran. Merespons atas ancaman tersebut, pihak Kesbangpol secara aktif berkoordinasi dengan kepolisian dan badan intelijen pada setiap pelaksanaan pemilukada. Demikian halnya inisiatif kreatif yang dilakukan oleh masyarakat atau organisasi kemasyarakatan; mereka membuat semacam provokasi tandingan yang disebut dengan provokasi damai. Semakin kuat dan dewasanya kesadaran masyarakat tentang keberagamaan di Maluku juga berperan penting sebagai penangkal atas berbagai provokasi.

Pemilukada, Tata Kelola Pemerintahan, dan Pembangunan Perdamaian di Wilayah Pasca-Konflik

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, tujuan dari pemilu pasca-konflik, selain membangun demokrasi, juga membangun perdamaian di wilayah pasca-konflik. Keduanya diasumsikan memiliki hubungan yang saling terkait (*constitutive/mutually beneficial*). Korth (2011) mengklarifikasi beberapa tujuan yang masuk dalam kerangka dua tujuan besar pemilu pasca-konflik tersebut, yaitu (1) memvalidasi penguatan perdamaian (*peace settlements*); (2) memunculkan otoritas baru yang berdaulat; (3) melegitimasi tata aturan konstitusional yang baru; (4) memunculkan keterputusan simbolis dari masa lampau ke kehidupan yang baru; (5) meningkatkan pembangunan masyarakat sipil; (6) mendorong partisipasi masyarakat dalam berbagai proses politis; (7) merangsang masyarakat untuk memunculkan berbagai inisiatif. Selain itu, sebagaimana yang dikembangkan oleh Bank Dunia, terdapat enam dimensi yang sering kali dijadikan rujukan bentuk tata kelola pemerintahan yang baik, yaitu (1) suara dan akuntabilitas, (2) stabilitas politik dan tidak adanya kekerasan, (3) efektivitas pemerintah, (4) kualitas peraturan, (5) penegakan hukum, dan (6) kontrol terhadap korupsi.¹

Bagian ini secara khusus didesain untuk mendiskusikan berbagi variabel/indikator pemilukada pasca-konflik di atas. Namun demikian, dengan mempertimbangkan keterbatasan ruang pada bagian ini, beberapa indikator dikaji lebih mendalam, seperti isu kekerasan dan stabilitas politik, serta pembangunan masyarakat sipil. Secara rinci, bagian ini terdiri atas empat subbab, yaitu (1) pemilukada, akuntabilitas, dan korupsi, (2) pemilukada, transparansi, dan pelayanan publik, (3) pemilukada dan partisipasi masyarakat, serta (4)

¹ Secara umum Bank Dunia mendefinisikan tata kelola sebagai keseluruhan tradisi-tradisi dan institusi-institusi di mana otoritas atau kekuasaan suatu pemerintahan dipraktikkan. Hal ini mencakup tiga ranah, yaitu (1) proses pemilihan, pengawasan, dan pergantian kekuasaan, (2) kapasitas pemerintahan dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan yang baik, dan (3) mendapatkan pengakuan dari warga negara atas institusi-institusi yang mengelola interaksi-interaksi ekonomi dan sosial di antara mereka. Lihat Mastimo Mastruzzi, et al. (2010). *World governance indicators: methodology and analytical Issues. Policy Research Working Paper* 5430, The World Bank. Development Research Group, Macro-Economics and Growth Team.

pemilukada dan penegakan hukum (*rule of law*). Bagian ini kemudian akan ditutup dengan analisis komparatif antara pemilukada pasca-konflik di Aceh dan Maluku dengan merujuk keempat isu tersebut.

I. ACEH

a. Pemilukada, Akuntabilitas, dan Korupsi Pasca-Konflik

Salah satu tujuan penting dilaksanakannya pemilukada pasca-konflik di Aceh adalah untuk mendapatkan pemerintahan dan otoritas yang akuntabel, *legitimate*, serta tidak terlibat dan/atau melakukan tindakan koruptif. Secara teoretis, salah satu variabel pembangunan demokrasi dan penguatan perdamaian di wilayah pasca-konflik adalah terpilih dan tersedianya pemimpin, baik legislatif maupun eksekutif, yang akuntabel dan *legitimate* (Kumar 1998, h. 6-8; Flores & Nooruddin 2011, h. 1). Oleh karena peran strategis para pemimpin daerah sebagai pengambil keputusan dan kebijakan publik, pemimpin yang akuntabel dan *legitimate* diharapkan akan membantu dan mempermudah pembangunan perdamaian dan penguatan demokrasi lokal.

Dalam konteks Aceh, para pemimpin “baru” yang terpilih melalui pemilukada pasca-konflik belum bisa memenuhi harapan besar masyarakatnya sejauh ini. Berbagai permasalahan dan ihwal negatif dialamatkan ke mereka. Ungkapan beberapa informan berikut ini menggambarkan kondisi tersebut:

Janjinya memberikan pelatihan, misalnya sektor ini, sektor itu, nggak pernah. Pembohong betul, dari segi ilmunya pembohong, dari segi moral misal, pembohong juga. Akhirnya apa kerja? Nah, itulah DPR sekarang terbukti ya... (perkataan kurang jelas—red) jadi perampok semua. Itu marah rakyat. Sekarang justru yang punya M. Makin sudah ada kekayaan 1 M tidak cukup. Coba lihat semua.²

Saya melihatnya nggak ada perubahan. Harapan yang tadi belum bisa digantungkan pada orang ini... Yang sejahtera hanya elite-elite itu saja; bukan masyarakat yang memilih mereka. Padahal mereka ini semua juga mantan kombatan semua. Tidak ada bedanya. Masyarakat kan punya harapan dan harapan itu belum terpenuhi. Misalnya, di Buloh semua. Di sana belum ada listrik sampai sekarang, padahal anggarannya selalu berlimpah setiap tahun. Tapi dengan uang yang berlebih kebutuhan itu tidak bisa dipenuhi.³

2 Wawancara dengan Ketua Majelis Adat Aceh, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

3 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM Perempuan, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

Pemimpin yang terpilih melalui pemilukada pasca-konflik dianggap kurang bisa dan mau mendengar aspirasi masyarakat, dan lebih tahu bagaimana mempertahankan kekuasaan selanjutnya.⁴

Pemimpin, baik bupati, gubernur, maupun DPRD, dianggap tidak banyak membawa perubahan dan kesejahteraan, atau bahkan mengentaskan kemiskinan. Bahkan tidak ada bedanya bupati yang dipilih langsung dengan yang tidak langsung. Banyak di antara mereka lebih mementingkan dirinya sendiri. Yang menguasai dan mendapatkan banyak manfaat adalah kerabat dan kolega-koleganya saja.⁵

Berangkat dari pernyataan di atas, dapat ditekan bahwa beberapa persoalan dan/atau predikat negatif yang dialamatkan pada para pemimpin Aceh saat ini membuat tingkat penerimaan masyarakat kepada mereka relatif rendah. Pertama, banyak di antara pemimpin Aceh saat ini dianggap kerap berbohong dan tidak menepati janji. Kedua, para pemimpin tersebut cenderung memperkaya diri sendiri daripada menyejahterakan masyarakat. Dalam tataran tertentu, mereka dianggap cenderung serakah. Selanjutnya, para pemimpin tersebut tidak mau mendengarkan suara dan aspirasi masyarakat umum. Beberapa problem inilah yang paling banyak mendapatkan sorotan dan perhatian masyarakat Aceh.

Kondisi tersebut menjadi hantaman tersendiri dalam konteks Aceh, di mana kebanyakan para pemimpin yang terpilih adalah mantan kombatan. Pada awalnya, banyak masyarakat berharap masuknya mereka ke pusat kekuasaan akan mengubah wajah Aceh dan menjadikan masyarakatnya lebih baik dan sejahtera. Namun demikian, kenyataannya tidak seperti yang diharapkan.

Ini kemudian berpengaruh pada tingkat partisipasi selanjutnya. Nggak percaya lagi atau *trust*. Nggak percaya lagi. Ya paling ujung-ujungnya juga begini saja. *Sami mawon*-lah. Ada semacam *level of trust* yang semakin turun.⁶

Opini publik yang berkembang luas saat ini adalah bahwa para pemimpin yang berasal dari non-GAM maupun mantan GAM tidak ada bedanya—*sami mawon* (sama saja). Kondisi ini berakibat pada menurunnya tingkat kepercayaan kepada para mantan kombatan, khususnya pada Partai Aceh (PA). Realitas tersebut dapat dilihat dari perolehan kursi PA di DPRA yang dengan semakin berkurang pada periode 2012, walaupun sampai saat ini PA masih merupakan mayoritas di DPRA. Selain itu, kondisi tersebut juga berdampak pada semakin turunnya angka partisipasi masyarakat dalam pemilukada jika

4 Wawancara dengan salah satu tokoh penggiat perdamaian di Aceh, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

5 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM lokal Bireuen, Bireuen, 26 Juni 2014.

6 Wawancara dengan mantan negosiator GAM, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

dilihat dari perbandingan antara pemilu pada 2006 dan 2012. Sebagaimana penegasan seorang informan berikut ini:

Resistensi dan *trust* kepada PA semakin turun dengan melihat indikator semakin turunnya perolehan suara mereka di parlemen Aceh (dari 33 yang cuma 69 kursi, dia dapat 48 persen; sekarang cuma tinggal 30-an persen). Kondisi tersebut lebih banyak disebabkan oleh kondisi dan kenyataan bahwa mereka “sama saja” dan tidak bisa banyak diharapkan. Kursi yang relatif signifikan pun saat ini masih banyak didapatkan dengan cara-cara yang curang, lah banyak komplain, serapan lemah, kemudian juga gampang sekali mengganti kabinet, kadis-kadis diganti, padahal apa... cara mendapatkan menjadi kepala dinas itu juga katanya melalui uang, sebagian masuk dari *link*-nya Muzakkir Manaf, sebagian masuk dari *link*-nya gubernur.⁷

Menurunnya *trust* kepada para mantan kombatan, sekali lagi, sangat berimbas pada menurunnya suara mereka, dari 48% menjadi kurang lebih 30%. Upaya memperoleh suara tersebut juga sudah dilakukan dengan berbagai cara, termasuk kecurangan dan berbagai tindakan intimidatif.

Secara analitis, problem utama para pemimpin yang sebagian besar merupakan mantan kombatan tersebut adalah euforia memenangkan pemilu pasca-konflik setelah turun gunung tanpa punya apa-apa. Mereka lantas merasa tidak perlu lagi mendengarkan masyarakat, kecuali kelompoknya saja, karena di mata mereka ini semua adalah hasil perjuangan mereka. Berikut salah satu ulasan analitis menarik dari seorang informan:

Begini; saya lihat kalau dari sisi kualitas saya tidak puas, terus terang. Kita berbicara secara *fair* ya, kalau sisi kualitas saya tidak puas. Dan kita tidak bisa menghindar bahwa euforia dia, euforia dia pasti; ya dia baru turun nggak punya apa-apa, masa mau dengar orang lain. Yang didengar kan kelompoknya dulu... mereka pada umumnya kan tidak terdidik di dalam sistem tata negara; sistem demokrasi, dia tidak tahu. Dia kan masih jiwanya jiwa militer.⁸

Problem lain adalah kebanyakan kombatan tidak terdidik setelah turun gunung. Akibatnya, kompetensi, kapabilitas, dan pengetahuan mereka mengenai kepemimpinan dan tata kelola pemerintahan juga acap diragukan. Problem tersebut kemudian banyak berpengaruh pada kinerja mereka ketika memimpin Aceh.

Secara lebih konkret, beberapa alasan menurunnya kepercayaan kepada mereka adalah (1) mereka kerap melakukan cara-cara kekerasan, (2) serapan

7 Wawancara dengan salah satu mantan komisioner KIP Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

8 Wawancara dengan Ketua Majelis Adat Aceh, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

anggaran kurang, (3) KKN dalam proses rekrutmen kepala dinas, (4) dianggap tidak banyak melakukan perubahan—“*gini-gini saja*”—alias tidak ada terobosan. Di lain pihak, masyarakat sudah berani melakukan evaluasi kinerja dan memberikan “sanksi” lewat penurunan kursi di legislatif atau suara calon di eksekutif.⁹ Lebih jauh lagi, dalam konteks perbandingan antara masa kepemimpinan Irwandi Yusuf dengan Zaini Abdullah, masyarakat dianggap cenderung lebih bisa menerima kepemimpinan Irwandi Yusuf dengan berbagai program dan kebijakannya.¹⁰ Akan tetapi, tidaklah *fair* untuk membandingkan kepemimpinan Zaini Abdullah yang belum sepenuhnya selesai dan masih di tengah jalan dengan kepemimpinan Irwandi Yusuf.

b. Pemilukada, Transparansi, dan Pelayanan Publik Pasca-Konflik

Transparansi dan pelayanan publik merupakan sebagian dimensi dan tolok ukur penting pembangunan perdamaian dan demokrasi di wilayah pasca-konflik. Pemilukada pasca-konflik merupakan bagian strategis dalam proses pemilihan dan pergantian kepemimpinan, yang tentunya menjadi langkah pertama dan utama dari sebuah tata kelola (Mastruzzi, et al. 2010). Selanjutnya, sejauh mana pemimpin yang sudah terpilih tersebut, yang dipercaya untuk membuat kebijakan dan keputusan publik, bukan hanya akuntabel, tetapi juga bisa menjalankan pemerintahan secara transparan dan memberikan pelayanan publik secara efektif. Kedua hal yang disebut terakhir ini merupakan dimensi penting sebuah tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) (Mastruzzi, et al. 2010).

Dalam konteks Aceh pasca-konflik, secara umum harus diakui bahwa keterbukaan masih sulit ditemukan; akses masyarakat atas pelayanan publik pun masih merupakan barang langka, meski bukan berarti pelayanan publik tidak ada sama sekali. Pelayanan tersebut sudah ada, tetapi masih jauh dari harapan masyarakat.¹¹ Poin-poin penting dapat dilihat dalam beberapa pernyataan informan berikut:

Saya lihat kalau menyangkut pelayanan masyarakat, atau sektor pelayanan publik, pemerintah sekarang itu nggak serius, atau nggak paham. Misalnya, menyangkut agenda SPM dan semacamnya. Standar pelayanan minimal, itu memang nggak begitu serius dijalankan. Dan kita rasakan misalnya, di beberapa unit penyelenggara pelayanan memang nggak berjalan dengan baik. Seperti puskesmas, kantor camat, dan itu memang kita dapatkan pengalaman. Memang saya lihat visi pemerintah mungkin yang rata-rata itu *background*-nya politik dan eks-kombatan, mereka-mereka

9 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM lokal Bireuen, Bireuen, 26 Juni 2014.

10 Wawancara dengan salah satu wartawan, Banda Aceh, 25 Juni 2014.

11 Wawancara dengan mantan negosiator GAM, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

nggak paham persoalan-persoalan itu, padahal itu kan kewajiban pemerintahan daerah.¹²

Masuknya sekelompok orang yang tidak profesional ke dunia infrastruktur dan memaksakan kehendaknya untuk memenangkan tender, maka di Aceh banyak sekali kepala dinas yang dipukul, banyak sekali ketua panitia lelang yang diteror, hanya karena gara-gara mau dimenangkan. Tidak ada yang namanya tender terbuka atau rekrutmen pegawai atau jabatan secara terbuka dan transparan.¹³

Berdasarkan pengalaman para informan di atas, agaknya pelayanan publik di Aceh pasca-konflik belum sepenuhnya baik, dan masih butuh banyak perbaikan. Sumber persoalannya bisa bermacam-macam, seperti absennya *political will* (kemauan) pejabat publik untuk memberikan pelayanan publik atau ketidakpahaman pejabat publik tersebut. Selain itu, persoalan transparansi juga perlu mendapatkan perhatian tersendiri. Proses-proses tender proyek pembangunan pasca-konflik banyak yang tidak dilakukan secara transparan dan terbuka. Kelompok-kelompok tertentu yang diasumsikan memiliki jaringan ke pemerintahan sering kali memaksakan kehendaknya untuk memenangkan tender. Mereka bisa sampai memukul pegawai dinas tertentu yang dianggap tidak memenangkan mereka. Sebagaimana dipertegas oleh seorang Ketua Majelis Adat Aceh, “Ini sekarang tidak, Anda dekat, ada KKN, ada keluarga sana, mana bisa? Kami berusaha sendiri.”¹⁴ Rekrutmen jabatan masih lebih banyak didominasi faktor kedekatan dan kekerabatan.

Transparansi rekrutmen pegawai dianggap jauh dari standar tata kelola pemerintahan yang baik, dan tentunya, jauh juga dari harapan banyak masyarakat Aceh. Jarang sekali ditemui prosedur dan proses rekrutmen pegawai atau pejabat yang transparan. Dalam kaitan ini, salah seorang penggiat perdamaian di Aceh menegaskan,

Good governance, dan secara khusus transparansi rekrutmen, nggak ada. Semua sama saja antara sebelum dengan pasca-konflik. Hanya saja pasca-konflik masyarakat sekarang lebih punya banyak akses pekerjaan dan peluangnya serta bebas ke mana pun.¹⁵

Permasalahan transparansi sepertinya bukan permasalahan yang tipikal atau khas kondisi pasca-konflik. Artinya, permasalahan ini sudah banyak terjadi sebelumnya. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa dalam konteks ini hampir tidak terjadi perubahan sama sekali. Kondisi yang membedakan

12 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM lokal Bireuen, Bireuen, 26 Juni 2014.

13 Wawancara dengan salah satu wartawan senior, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

14 Wawancara dengan Ketua Majelis Adat Aceh, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

15 Wawancara dengan salah satu tokoh penggiat perdamaian di Aceh, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

hanyalah akses pekerjaan dan kebebasan yang jauh lebih besar di masa pasca-konflik.

Pada kenyataannya, persoalan pelayanan publik pasca-konflik menjadi salah satu pekerjaan rumah Pemerintah Provinsi Aceh. Persoalan pelayanan publik dan transparansi kerap mengambinghitamkan kapasitas dan visi SDM yang ada.

Saya lihat sama, bupati sebelumnya di Bireuen juga nggak begitu paham soal persoalan pelayanan publik. Kurang lebih sama. Apalagi jika harus dibandingkan dengan daerah Jakarta, Solo, itu jauh. Kabupaten kita masih sangat tertinggal. Karena apa? Kapasitas dan visi dan pemahaman dari pemerintah daerah masih minim, untuk hal-hal seperti itu, mereka masih melihat bahwa ini jabatan politik yang dikelola secara politis. Bagi-bagi kue pembangunan dan semacamnya. Dan ini menjadi apa? Dan ini sebenarnya sama dengan di beberapa kabupaten lain di Aceh.¹⁶

Pelayanan publik di Kabupaten Bireuen dianggap belum memenuhi harapan masyarakat, hampir sama saja dengan masa kepemimpinan bupati sebelumnya, dan tidak jauh berbeda dengan kabupaten-kabupaten lain di Aceh. Kapasitas dan pengetahuan pejabat publik mengenai pengelolaan pemerintahan yang baik masih sangat minim. Banyak di antara mereka yang berpandangan bahwa jabatan mereka adalah jabatan politik, sehingga harus dikelola secara politis dengan memprioritaskan kelompok atau koalisi politiknya daripada kepentingan dan kebutuhan publik. Kondisi ini juga dipertegas oleh salah seorang aktivis perempuan yang menyatakan, “Kepentingan para pihak yang harus dituruti, tapi tidak menuruti kepentingan masyarakatnya.”¹⁷

Program reformasi birokrasi yang dicanangkan pemerintah Aceh sebenarnya merupakan bentuk kesadaran untuk meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat dan transparansi birokrasi. Sayangnya, reformasi birokrasi belum diimplementasikan secara serius di berbagai kabupaten. Selain itu, persoalan bukan terletak pada agendanya, tetapi pada penempatan orang-orang yang tepat dan kompeten untuk melaksanakannya. Programnya ada, termasuk program untuk menangani masalah pengangguran, tapi eksekusi dan implementasinya sama sekali tidak ada.¹⁸

Terakhir, konstelasi politik yang dinamis di Aceh pasca-konflik mengundang kalangan-kalangan masyarakat untuk kerap membanding-bandingkan kinerja kedua Gubernur Aceh, Irwandi Yusuf (2006-2011) dan Zaini Abdullah (2012-2017), khususnya dalam soal transparansi dan pelayanan

16 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM lokal Bireuen, Bireuen, 26 Juni 2014.

17 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM Perempuan, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

18 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM Perempuan, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

publik. Beberapa informan berbagi kesaksian dan pengalaman tentang masa kepemimpinan kedua gubernur tersebut:

Perbandingan kedua periode hampir sama saja. Hanya saja, masa Irwandi ada *fit and proper test* untuk rekrutmen dan tender jabatan. Dengan demikian, secara umum tata kelola pemerintahan dianggap lebih bagus masa Irwandi; dan dalam periode Zaini Abdullah sama sekali tidak ada dan cenderung tertutup. Meskipun *fit and proper test* masa Irwandi banyak yang tidak serius dan hanya menjadi kamuflase.¹⁹

Jauh lebih baik di masa Irwandi memang; banyak masyarakat menilai seperti itu. Kalau sekarang saya belum melihat. Sebenarnya banyak program era Irwandi dilanjutkan oleh pemerintah sekarang. JKA sekarang namanya JKRA. Tapi persoalannya adalah pada manajemen.²⁰

Masa Irwandi sangat bagus. Sekarang hancur lagi. Satu lagi kehebatannya, dia melakukan tender jabatan. Sekarang nggak ada lagi. Dia pasang iklan di Serambi dulu. Siapa pun orang Aceh yang ingin menjadi pejabat Aceh silakan mendaftar. Semua ditender. Berdatanganlah orang Aceh baik dari kampus maupun dari luar. Kemudian disaring yang kemudian menjadi kepala dinas. Walau tetap menggunakan catatan Baperjakat. Irwandi juga banyak merekrut orang Aceh Tengah. Kalau sekarang tidak dilakukan, itu karena apa pun kerja Irwandi ditolak oleh yang sekarang.²¹

Pemerintah lebih baik masa Irwandi. Birokrasi sekarang belum bertambah baik. Kita berharap beliau yang dari Eropa itu (Zaini Abdullah—red) bisa memperbaiki *good governance*. Pak Irwandi lebih mengenal orang di daerah. Dulu pejabat dipilih lewat *fit* dan *proper test*. Sekarang tidak lagi. Dulu pergantian pejabat tidak seperti sekarang yang sebentar-sebentar ganti.²²

Jika menilik lebih dalam berbagai *statement* di atas, dalam hal program dan transparansi, nampak jelas bahwa mayoritas informan menilai masa kepemimpinan Irwandi Yusuf relatif lebih baik daripada Zaini Abdullah. Secara umum kepemimpinan Irwandi Yusuf dinilai lebih terbuka dengan adanya mekanisme *fit and proper test* yang dia gunakan untuk merekrut pegawai publik, meskipun terdapat pihak-pihak yang menganggap mekanisme tersebut kurang serius. Selain itu, pelayanan publik di masa Irwandi Yusuf juga dinilai lebih baik, terutama berkenaan dengan program JKA (Jaminan Kesehatan Aceh), yang kemudian diganti namanya menjadi JKRA (Jaminan

19 Wawancara dengan salah satu tokoh penggiat perdamaian di Aceh, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

20 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM lokal Bireuen, Bireuen, 26 Juni 2014.

21 Wawancara dengan salah satu wartawan senior, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

22 Wawancara dengan salah satu mantan Ketua BRA-Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

Kesehatan Rakyat Aceh) pada masa Zaini Abdullah. Manajemen program JKRA dianggap kurang baik. Atas semua pertimbangan ini, banyak pihak kemudian menyimpulkan bahwa secara makro tata kelola pemerintahan pada masa Irwandi Yusuf lebih baik dibandingkan masa Zaini Abdullah. Terlepas dari perdebatan mengenai transparansi pada periode pemerintahan kedua gubernur tersebut, secara makro harus diakui bahwa berdasarkan *Indonesia Governance Index* (IGI) tahun 2012 (h. 67) Pemda Aceh mendapatkan skor 3,39 yang berarti *buruk*.

c. Pemilukada dan Partisipasi Masyarakat Pasca-Konflik

Partisipasi politik merupakan salah satu variabel penting kesuksesan pemilukada pasca-konflik, dan juga dimensi penting dalam memperkuat domain pemilihan dan pergantian kepemimpinan dalam tata kelola pemerintahan yang baik. Bahkan partisipasi politik dianggap sebagai salah satu penghubung penting dalam relasi antara negara dengan masyarakat sipil, di samping kewarganegaraan dan budaya politik (Sherman & Kolker 2000, h. 145-162). Secara umum, partisipasi politik didefinisikan sebagai berbagai bentuk mekanisme bagi publik untuk mengekspresikan pendapatnya dengan tujuan memengaruhi keputusan politik (Orum 2001). Dalam konteks studi ini, partisipasi tersebut dilihat dan dibatasi lebih pada pemberian suara dalam pemilukada ketimbang semua bentuk dan hierarki partisipasi politik.²³

Dalam konteks pemilukada di Aceh, partisipasi politik secara umum dianggap bagus. Partisipasi politik cenderung stabil di kisaran angka 70-an persen. Kendati demikian, beberapa informan melihat terjadinya penurunan partisipasi di antara dua periode pemilukada.

Saya melihat menurun. Karena apa? Orang mengharapkan pemilu ada perubahan ke arah lebih baik. Kalau begitu, di sini menurun. Ini karena terus menurun terhadap pemerintah. Korupsi. Pejabat yang tidak melayani. Birokrasi tidak baik.²⁴

Kalau mau jujur, masyarakat sudah apatis. Ketika harapan 2006 itu buyar. 2006 itu semangat. Pasca-lima tahun setelah itu sudah mulai penurunan. Angka golput tinggi. Masyarakat terlalu berharap tinggi terhadap perubahan, terhadap orang yang dipilih. Ketika tidak tercapai, masyarakat

23 Bentuk dan hierarki partisipasi politik mencakup menduduki jabatan politik, mencari jabatan serupa, keanggotaan aktif dalam organisasi, keanggotaan pasif, keanggotaan aktif semu politik, keanggotaan pasif semu, rapat umum, *hearing*, demonstrasi, rapat umum informal, dan voting. Lihat Anthoni Orum (2001). *Introduction to political sociology*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

24 Wawancara dengan salah satu mantan ketua BRA-Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

berpikir bahasa seperti ini: itu orang kita yang memimpin kita, kenapa polanya sama saja seperti orang lain?²⁵

Jika menilik *statement* di atas, terdapat persepsi bahwa partisipasi politik mengalami penurunan antara pemilu pada 2006 dan 2012. Beberapa faktor dianggap menjadi penyebabnya. Pertama, tingkat kepercayaan (*level of trust*) masyarakat terhadap pejabat publik menurun drastis. Pada pemilu pada 2006 masyarakat Aceh mengharapkan terjadinya perubahan yang lebih baik. Sayangnya, itu tidak terbukti. Bahkan lebih dari itu, perilaku dan kinerja para pejabat publik tidak lebih baik dari sebelumnya, khususnya terkait korupsi, birokrasi, dan pelayanan publik. Masyarakat merasa bahwa "... yang terjadi adalah keluar dari mulut buaya ke mulut singa."²⁶ Tidak ada bedanya antara pemimpin yang berasal dari mantan kombatan atau bukan.²⁷ Kekecewaan masyarakat tersebut dapat dipahami jika merujuk pada dorongan dasar masyarakat Aceh memilih partai lokal, yaitu kedekatan mereka dengan para tokoh dan caleg yang ditawarkan, faktor keamanan yang diharapkan terus berlanjut, serta simbol perlawanan terhadap tekanan pemerintah pusat yang belum memberikan hak-hak masyarakat Aceh, terkait khususnya pembagian hasil tambang.²⁸

Namun demikian, informan lain yang merupakan seorang anggota DPRA memiliki persepsi yang sebaliknya. Ia menilai bahwa partisipasi bukan hanya stabil, tetapi mengalami peningkatan pada pemilu pada 2012. Begitu juga komposisi pemilih dianggap meningkat, terutama dengan ikut sertanya pemilu pemuda yang berasal dari SMA.²⁹ akan tetapi, berdasarkan data resmi KIP (Komite Independen Pemilihan) Aceh, partisipasi masyarakat Aceh dalam pemilu pada mengalami penurunan. Pada pemilu pada 2006 partisipasi mencapai 79,9%, dan pada pemilu pada 2012 menurun menjadi 76,6%. Jika dikaji lebih mendalam dengan melihat angka riil dan peningkatan jumlah pemilih dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) pemilu pada 2012, jumlah penurunan tersebut dapat dikatakan cukup signifikan. Pada pemilu pada 2006 jumlah pemilih dalam DPT adalah 2.632.935 orang dan yang menggunakan hak pilihnya 2.104.739 orang. Dengan demikian, jumlah total yang tidak menggunakan hak pilih sebesar 528.196 orang. Adapun pada pemilu pada 2012 jumlah pemilih dalam DPT 3.453.703 orang dan yang menggunakan hak pilihnya 2.453.703 orang. Dengan demikian, jumlah total yang tidak

25 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM Perempuan, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

26 Wawancara dengan mantan negosiator GAM, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

27 Wawancara dengan salah satu anggota DPRA dari fraksi Golkar, Banda Aceh, 28 Oktober 2014.

28 Wawancara dengan salah satu peneliti tentang pembangunan perdamaian di Aceh, Jakarta, 29 Januari 2015.

29 Wawancara dengan anggota DPRA dari Fraksi PKS, Banda Aceh, 25 Juni 2014.

menggunakan hak pilih sebesar 1 juta orang. Dengan kata lain, penurunan jumlah partisipasi pada pemilukada tahun 2012 hampir dua kali lipat.

Terdapat berbagai alasan yang mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dalam kedua pemilukada tersebut. Pertama, masyarakat mau berpartisipasi kembali karena merasa mendapatkan manfaat dalam berbagi bentuk, baik dari seseorang, pemimpin, atau partai tertentu. Bentuknya bisa berbagai macam, termasuk pembangunan jalan, infrastruktur, insentif finansial, dsb. Kedua, mereka mau berpartisipasi karena merasa kenal atau memiliki relasi dengan kandidat atau partai tertentu.³⁰ Ketiga, mereka berpartisipasi karena adanya tekanan dan intimidasi dari pihak tertentu. Bagi kelompok ini, partisipasi diharapkan mendatangkan rasa aman. Pilihannya cenderung diberikan kepada partai yang dianggap dominan.³¹ Keempat, partisipasi lebih dikarenakan mobilisasi yang dilakukan oleh orang atau kelompok tertentu dan bukan sepenuhnya inisiatif para pemilih sendiri. Dengan kata lain, partisipasi mereka lebih bersifat pasif.³²

Terlepas dari berbagai motivasi dan alasan orang berpartisipasi, berbagai persoalan yang perlu diperhatikan terkait partisipasi ini adalah bahwa pada masa konflik orang datang ke TPS (Tempat Pemungutan Suara) lebih karena didorong perasaan takut, khususnya kepada pemerintah, sedangkan pada masa pasca-konflik lebih didorong oleh rasa traumatis dan takut, khususnya jika partai tertentu (Partai Aceh) kalah di wilayah mereka.³³ Pendidikan dan sosialisasi politik juga sangat minim, khususnya di desa-desa. Akibatnya, partisipasi cenderung pasif dan dikomodifikasi (*commodified*). Banyak di antara pemilih yang berpartisipasi dan memilih orang tertentu berdasarkan permintaan atau instruksi tokoh yang dianggap karismatik, seperti *tengku* atau *teuku*, maupun kepala desa tertentu.³⁴ Sayangnya, upaya pemerintah untuk memperbaiki kondisi tersebut dianggap masih belum maksimal.³⁵

d. Pemilukada dan Penegakan Hukum Pasca-Konflik

Penegakan hukum merupakan salah satu variabel penting dalam pembangunan demokrasi dan perdamaian di wilayah pasca-konflik (lihat Kumar 1998). Dalam perspektif tata kelola pemerintahan (*governance*), penegakan hukum menjadi salah satu dimensi penting prasyarat sebuah tata kelola pemerintahan yang baik.³⁶ Dalam konteks makro, penegakan hukum bukan

30 Wawancara dengan salah satu mantan jubi GAM, Banda Aceh, 25 Juni 2014.

31 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM lokal Bireuen, Bireuen, 26 Juni 2014.

32 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM Perempuan, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

33 Wawancara dengan salah satu asisten ahli Panwaslu Aceh, Banda Aceh, 21 Juni 2014.

34 Wawancara dengan salah satu mantan jubi GAM, Banda Aceh, 25 Juni 2014, dan dengan salah satu aktivis LSM Perempuan, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

35 Wawancara dengan salah satu asisten ahli Panwaslu Aceh, Banda Aceh, 21 Juni 2014.

36 Lihat lebih detail *PB (Policy Brief)-National Violence Monitoring System (NVMS)*, The Habibie Center, Edisi 08/November 2014.

hanya fondasi sebuah demokrasi, tetapi juga salah satu ciri penting negara demokratis, di samping penggunaan kekerasan secara minimal dan legal, pemerintahan yang representatif dan terkontrol oleh konstitusi, birokrasi yang tidak memihak, keberadaan berbagai pusat kekuasaan, akses dan saluran untuk *public decision-making*, dsb. (Sherman & Kolker 2000). Dalam kaitan ini, Weber bahkan menegaskan bahwa undang-undang, yang dibentuk di atas kontrak persetujuan bersama (*nature of rule*), merupakan instrumen impersonal otoritas negara. Oleh karenanya, penegakan undang-undang/hukum dengan sendirinya akan membantu tegaknya negara demokrasi (Majumdar & Singh 1999).

Sejauh ini penegakan hukum di Aceh dinilai masih jauh dari harapan masyarakat. Banyak masyarakat yang masih merasa kecewa dengan kondisi penegakan hukum di Aceh, terutama pada saat pelaksanaan pemilukada. Sebagaimana ungkapan beberapa informan di bawah ini:

Saya lihat ya faktor penegakan hukum itu menjadi masalah besar, ya karena tidak ada proses penegakan hukum. Jadi, pelaku kekerasan terkesan ada pembiaran, teror ada pembiaran. Tapi di sisi lain, mungkin juga pihak kepolisian tidak ingin sikap atau kebijakan mereka yang tegas kemudian memengaruhi dinamika politik yang bisa mengubah kondisi ini seperti sebelumnya. Jadi, mereka juga punya alasan kuat. Salah satunya menjaga proses damai ini kan.³⁷

Sosialisasi dan pendidikan politik sangat minim. Semuanya secara formal saja, dan kurang dirasakan efeknya oleh masyarakat. Yang negatif tadi itu memang ada. Kepastian hukum itu tidak ada.³⁸

Itu kegagalan pelaksanaan hukum. Itu saja. Pelaksana hukum itu satu kejadian langsung ditindaklanjuti; siapa pelakunya, ambil tindakan. Nah, itu tidak akan selesai di situ. Ini kita melihat umpamanya soal apa. Nampak sekali ada pemihakan sehingga perlu datang dari Polri ke sana kemari. Kenapa tidak Polda selesaikan? Kenapa harus ada orang Polri. Nggak dibiarkannya kabur dulu. pembiaran ya itu terjemahkanlah adanya. Saya melihat itu kegagalan penegak hukum.³⁹

Berbagai pernyataan di atas menegaskan bahwa kondisi penegakan hukum masih banyak mengecewakan masyarakat. Berbagai kekerasan dan teror yang mengiringi proses pemilukada cenderung dibiarkan. Kerap terjadi apa yang oleh masyarakat dicap sebagai "pbiaran", yang secara intrinsik mengandung makna kesengajaan. Dalam kaitan ini, penegakan hukum dianggap me-

37 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM lokal Bireuen, Bireuen, 26 Juni 2014.

38 Wawancara dengan salah satu tokoh penggiat perdamaian di Aceh, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

39 Wawancara dengan mantan negosiator GAM, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

upakan salah satu kegagalan atau bahkan kekurangan yang perlu perbaikan demi penyempurnaan pembangunan demokrasi dan perdamaian di Aceh.

Polisi, secara khusus Polda Aceh, menjadi target kritik atas semua kegagalan penegakan hukum di Aceh. Peran aparat keamanan dinilai masih lemah. Berbagai analisis diutarakan oleh masyarakat. Salah satu sebab yang dianggap memperlemah peran aparat kepolisian adalah proses pengangkatan Kapolda Aceh yang harus melalui DPRA dan atas persetujuan gubernur, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 11 Tahun 2004. Proses tersebut dianggap sangat rentan "tawar-menawar" yang dapat memperlemah posisi aparat keamanan.⁴⁰ Sebagaimana juga ditegaskan oleh salah seorang informan, "Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2004; tentunya itu ada *deal-deal* politik dong. 'Jangan usil sama gue lu; usil sama gue, *entar gue ajuin* lagi nih yang lain.'" ⁴¹

Penyelesaian beberapa kasus kekerasan terkait pelaksanaan pemilukada juga dianggap tidak *fair* dan cenderung bersifat politis. Jika para pelaku kekerasan diumumkan dan dihakimi sebelum pemilukada, kondisi tersebut bisa menjadi tekanan bagi partai tertentu dan menyebabkan turunnya suara partai tersebut—dalam konteks ini umumnya merujuk pada Partai Aceh (PA).⁴² Dengan demikian, caranya adalah dengan mengulur-ulur waktu penangkapan dan peradilan sampai selesainya pemilukada. Sayangnya, proses peradilan tersebut banyak yang berhenti hanya pada aktor permukaan, dan tidak sampai pada aktor utama (*mastermind*).⁴³

Permasalahan lain yang berkaitan dengan buruknya penegakan hukum menyangkut persoalan teknis. Pelanggaran hukum, khususnya dalam pemilukada, sulit ditindaklanjuti karena banyak di antara para pelapornya tidak mau menjadi saksi atau mundur. Banyak yang takut akan intimidasi, tekanan, kekerasan, atau tindakan lain. Padahal penegakan hukum selalu bersandar pada bukti dan saksi. Sebagaimana kesaksian beberapa informan di bawah ini:

Kalau kita bangun begini kaya adalah laporan dari mereka, 31 orang melapor, masalah kecurangan-kecurangan, penyelenggara, kemudian intimidasi, ada kampanye terselubung, *gitu-gitu* masuklah. Cuma ketika kita konfirmasi, kita kan lapor nih ke Banwaslu; ketika dikonfirmasi ke Banwaslu, takut mereka. Nah, masih begitu, *Bro*. Nah, nggak ada yang mau jadi saksi. Nah kan secara hukum kita kan harus ada bukti-bukti, harus ada saksi, dia lihat di mana, segala macam. Nah, akhirnya selesai.⁴⁴

Saking takutnya. Mereka sangat khawatir. Karena kan, apalagi yang terjadi beberapa kasus penembakan, seperti itu ya masyarakat atau siapa pun pasti

40 Wawancara dengan Asisten Ahli Gubernur bidang politik, Banda Aceh, 31 Oktober 2014.

41 Wawancara dengan salah satu mantan komisioner KIP Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

42 Wawancara dengan komisioner Panwaslu Sabang, Sabang, 30 Oktober 2014.

43 Wawancara dengan Asisten Ahli Gubernur bidang politik, Banda Aceh, 31 Oktober 2014.

44 Wawancara dengan salah satu mantan komisioner KIP Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

khawatir ya. Dan itu terjadi hampir seluruh Aceh kan? Cuma, susah kita temukan semacam testimoni, karena ada yang mau mengaku, tapi tidak mau menjadi narasumber atau saksi, dan banyak kasus-kasus ini *ngomong* kita laporkan ke Panwas, karena nggak ada yang berani menjadi saksi.⁴⁵

Jelas sekali bahwa kendala utama dalam penegakan hukum terhadap berbagai pelanggaran dan kekerasan terkait pemilukada adalah ketakutan dan keengganan masyarakat atau pelapor untuk menjadi saksi. Dapat diasumsikan bahwa masyarakat atau pelapor yang menjadi saksi sering kali mendapatkan tekanan, ancaman, bahkan intimidasi, yang hingga tataran tertentu dapat mengancam keselamatan diri dan keluarganya. Namun demikian, jika dikaji lebih jernih, penyebab keengganan mereka untuk bersaksi kembali kepada peran aparat yang lemah. Masyarakat enggan menjadi saksi lebih karena absennya jaminan keamanan yang bisa diberikan oleh aparat.

Persoalan tersebut tidak hanya berhenti pada keengganan masyarakat umum dan CSO untuk menjadi saksi atas berbagai pelanggaran pemilukada pasca-konflik. Panwaslu sendiri juga dinilai gagal dalam menyelesaikan berbagai pelanggaran pemilukada, padahal perkara ini menjadi salah satu tugas utama mereka. Sebagaimana kritik salah seorang informan di bawah ini:

Bahkan menurut pengamatan saya, Panwas tidak bisa berbuat apa-apa terhadap pelanggaran yang terjadi pada pemilukada. Pada 2012 tidak bisa berbuat apa-apa. Saya kemarin tim seleksi Panwas, dan sebagian besar yang lama itu ikut. Saya tanya, ini segini banyak pelanggarannya, hanya satu kasus, kerusakan Batubo. Pembunuhan, penganiayaan, penculikan, penembakan? Wah, itu nggak ada laporan. Itu artinya mereka nggak mampu, nggak berani.⁴⁶

Dengan kata lain, banyak sekali pelanggaran yang sebenarnya terjadi dalam pemilukada pasca-konflik di Aceh. Namun sangat disayangkan Panwaslu sendiri dinilai gagal menjalankan tugas utamanya menjaga pemilukada, bahkan sampai dinilai tidak mampu dan takut menyelesaikan berbagai pelanggaran. Secara umum diketahui bahwa di wilayah-wilayah konflik penyelenggara pemilu, KIP dan Panwaslu, cenderung menjadi target intimidasi.⁴⁷

Absennya penanganan hukum pada suatu kasus pelanggaran membawa dampak bergelombang (*ripple-effect*), yakni berulangnya kasus-kasus pelanggaran hukum yang lain. Ketiadaan sanksi terhadap para pelanggar hukum membuat pihak-pihak lain terdorong untuk mengulang dan/atau melakukan hal yang sama. Sanksi tegas harus diberikan, baik kepada masyarakat dan partai politik peserta pemilukada yang melakukan pelanggaran seperti ke-

45 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM lokal Bireuen, Bireuen, 26 Juni 2014.

46 Wawancara dengan asisten ahli gubernur bidang politik, Banda Aceh, 31 Oktober 2014.

47 Wawancara dengan komisioner Panwaslu Sabang, Sabang, 30 Oktober 2014.

kerasan, intimidasi, teror, dsb., maupun kepada berbagai level penyelenggara pemilukada yang melakukan kecurangan, keberpihakan, dsb.

Selain itu, persoalan lain yang tidak kalah penting dalam kaitannya dengan penegakan hukum adalah diskriminasi yang terjadi di Aceh. Sebagaimana kesaksian salah seorang informan yang mengambil kasus pelaksanaan Syariat Islam di Aceh:

Pasangan mesum dari aparat keamanan, bebas. Kalau orang biasa, cambuk. Banyak pelaku pelanggaran syariat itu oknum aparat. Tapi kok bebas? Lepas begitu saja. Kemarin pelakunya ajudan Wali Kota Banda Aceh. Itu bebas. Masyarakat melihat syariat itu permainan saja. Jadi, hukum negara dengan agama dibuat sama. Orang tidak percaya lagi terhadap aturan hukum. Jadi, itu. Saya melihat rumusan yang sudah ada salah urus di implementasinya yang diskriminatif.⁴⁸

Penegakan hukum di Aceh masih cenderung diskriminatif, tajam ke bawah dan tumpul ke atas. Walaupun demikian, ini mungkin bukan persoalan khas Aceh, melainkan persoalan makro/nasional Indonesia. Dalam konteks pelaksanaan hukum Syariat Islam, beberapa pelanggaran yang dilakukan oleh aparat keamanan atau pejabat tidak pernah diproses secara hukum dan pelakunya dibebaskan begitu saja. Akan tetapi, jika yang melakukan tindak tersebut adalah masyarakat umum, mereka akan dicambuk atau dipenjara.

II. MALUKU

a. Pemilukada, Akuntabilitas, dan Korupsi Pasca-Konflik

Salah satu tujuan penting dilaksanakannya pemilukada pasca-konflik di Maluku adalah untuk mendapatkan pemimpin “baru” yang bertanggung jawab (*accountable*), dapat diterima oleh seluruh masyarakat (*legitimate*), serta tidak terlibat dan/atau melakukan tindakan koruptif. Secara khusus, pemimpin baru tersebut diharapkan bisa menjembatani antara kedua komunitas yang bertikai pada masa konflik, yakni komunitas Islam dan Kristen. Pada subbab sebelumnya dijelaskan bahwa salah satu perkembangan atau tren positif yang muncul dalam pembangunan demokrasi pasca-konflik di Maluku adalah pemilihan pemimpin yang tidak lagi didasarkan “sepenuhnya” pada variabel identitas, baik suku maupun agama. Efek tidak langsung dari perkembangan tersebut adalah banyak pemimpin terpilih, baik anggota legislatif maupun kepala daerah, sejauh ini bisa diterima oleh masyarakat atau komunitas di luar agama atau sukunya. Sebagaimana ditegaskan oleh seorang informan:

⁴⁸ Wawancara dengan salah satu aktivis LSM Perempuan, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

Umumnya diterima, kita tidak tahu detail hatinya. Namun kalau diskusi pribadi, walaupun dia terima sebagai pemimpin, namun bukan itu yang pilihan dia. Secara khusus, kalau pemimpin itu dari luar komunitasnya. Masyarakat sudah terima saja. Atau mungkin pada kasus gubernur sekarang ini yang cenderung bisa diterima kedua komunitas.⁴⁹

Memang dia figur yang memang betul-betul ambil hati masyarakat, merakyat, dan bekerja secara baik. Dia ambil hati masyarakat di pelosok-pelosok sana. Secara khusus kalau pemimpin tersebut tidak berbuat KKN, dan banyak programnya yang bagus.⁵⁰

Faktor utama seseorang bisa terpilih dan diterima oleh masyarakat adalah kerja keras dan dapat mengambil hati masyarakat dengan cara bersikap merakyat serta membuat kebijakan-kebijakan dan program-program yang menyejahterakan rakyat. Satu faktor penting lain yang harus diperhatikan adalah bahwa pemimpin tersebut tidak tersangkut KKN. Faktor lainnya adalah kemampuan berdiri di antara komunitas Kristen dan Muslim.⁵¹ Secara khusus penilaian diberikan kepada gubernur saat ini, Said Assagaf, seorang Muslim, yang cenderung bisa diterima oleh masyarakat Maluku secara luas. Sebagaimana ditegaskan oleh seorang informan Kristen, “Ya kita harus pilih beliau karena kita tidak melihat soal agama, tapi *skill* dan kemampuannya sangat berpengalaman di birokrasi, maka kita harus pilih orang-orang seperti itu”.⁵²

Akuntabilitas otoritas publik pasca-konflik sangat bergantung pada bagaimana ia mampu merealisasikan janji-janjinya ketika kampanye. Kekecewaan sering kali muncul pada kandidat yang sudah terpilih, namun kemudian lupa dengan konstituennya sehingga masyarakat merasa bahwa mereka hanya dimanfaatkan.⁵³ Lebih jauh, penerimaan masyarakat atas pemimpinnya juga terkait dengan kapasitas pemimpin tersebut dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab, di samping perilakunya yang merakyat, baik, dan bersih dari korupsi.⁵⁴ Kepuasan masyarakat Maluku terhadap otoritas baru pasca-konflik bersifat relatif. Masyarakat tertentu bisa sangat puas, sementara masyarakat lainnya tidak begitu puas.⁵⁵ Sebagaimana diungkapkan salah satu informan:

49 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM Perempuan, Ambon, 22 Agustus 2014.

50 Wawancara dengan salah satu komisioner Panwaslu Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014, dan ketua KPUD Maluku, Ambon, 25 Agustus 2014.

51 Wawancara dengan ketua KPUD Maluku, Ambon, 25 Agustus 2014.

52 Wawancara dengan koordinator pengungsi Kristen, Ambon, 23 Juni 2014.

53 Wawancara dengan warga korban kerusuhan di Waringin pada 11 September 2011, Ambon, 23 Juni 2014.

54 Wawancara dengan Raja Mamalat, Ambon, 23 Agustus 2014.

55 Wawancara dengan salah satu Direktur LAIM (Lembaga Antar Iman Maluku), Ambon, 22 Agustus 2014.

Ya, banyak juga yang kurang *sreg* ya, kurang *sreg*. Kenapa? Karena begitu mereka jadi ya tidak peduli lagi dengan konstituen, orang-orang mereka yang memilih, mereka sudah tidak peduli lagi. Kurang ya, bukan berarti kita sama sekali, tapi sudah kurang. Ada sampai bahasa-bahasa: “Percuma kita memilih mereka, sudah duduk di atas, sudah, sudah, sudah lupa pada kita.”⁵⁶

Sekali lagi, kepuasan dan tingkat penerimaan terhadap seorang pemimpin yang terpilih lewat pemilukada bersifat relatif dan subjektif. Dengan kata lain, dalam konteks Maluku tingkat legitimasi dan/atau penerimaan pemimpin tersebut masih berbeda-beda di antara satu segmen masyarakat dengan segmen lainnya.⁵⁷

Hal lain yang perlu diperhatikan adalah evaluasi kritis menyangkut akuntabilitas kinerja para pemimpin yang terpilih lewat pemilukada pasca-konflik. Salah satunya, belum ada atau tidak banyaknya perubahan menyangkut perbaikan mentalitas dan karakter para pemimpin saat ini:

Masih perlu dengan keputusan, tapi kemudian yang lain yang mau dibilang ini, belum banyak sebetulnya dari sisi belum banyak substansi itu belum banyak perubahan signifikan, perubahan mentalitas yang cenderung mementingkan kelompok dan keluarga, perubahan karakter pemimpin yang tidak korup, pejabat.⁵⁸

Saya prihatin kepada hampir semua calon kepala daerah di Maluku dan sudah jadi kepala daerah. Prihatin kenapa? Niat mereka itu sebenarnya bukan untuk mendapatkan prestasi. Visi mereka adalah visi orientasi materi; itu yang justru merusak daerah ini. Akhirnya—mohon maaf—pemerintah daerah “pejabat” di Maluku ini tidak punya prestasi apa-apa.⁵⁹

Sorotan ditujukan pada perilaku dan karakter para pejabat atau pemimpin yang dianggap masih cenderung mendahulukan kepentingan kelompok, partai, dan keluarga. Padahal sebagai pemimpin publik, mereka diharapkan bisa mendahulukan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat umum.⁶⁰

Selain itu, kritik juga ditujukan pada perilaku korup para pejabat. Pandangan ini tentu tidak dimaksudkan untuk menggeneralisasi bahwa mayoritas pemimpin di Maluku pasca-konflik korup. Paling tidak, pernyataan tersebut mengasumsikan adanya perilaku korup yang ditunjukkan oleh para pemimpin. Kenyataan ini bukan hanya diamini oleh elite politik Maluku

56 Wawancara dengan Panwaslu Maluku Tengah, Masohi, 19 November 2014.

57 Wawancara dengan wartawan media cetak Maluku, Ambon, 25 Agustus 2014.

58 Wawancara dengan salah satu ketua MUI Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

59 Wawancara dengan salah satu akademisi Muslim, Ambon, 22 Agustus 2014.

60 Wawancara dengan Raja Suli dan salah satu pengurus Majelis Latupati, Ambon, 22 Agustus 2014.

sendiri, khususnya pada saat pelaksanaan pemilukada,⁶¹ tetapi juga oleh masyarakat.⁶² Persoalan korupsi memang dinilai semakin merajalela di Maluku, bahkan dianggap lebih terbuka dan terang-terangan pada masa pasca-konflik. Korupsi besar-besaran disinyalir merebak terutama setelah banyaknya proyek pembangunan pasca-konflik di Maluku. Dalam proyek-proyek tersebut banyak sekali dana-dana pembangunan yang dikorupsi, sebagaimana diungkapkan oleh beberapa informan di bawah ini:

Korupsi gila-gilaan, yang sekarang ini lebih terbuka dibanding sebelum konflik. Lebih terbuka, KKN merajalela.⁶³

Tapi kalau kita mencermati variabel-variabel tata kelola pemerintah secara umum, misalnya soal korupsi, soal penegakan hukum ini jalan di tempat. Penegakan hukum terhadap para koruptor kan jalan di tempat. Kemudian, misalnya temuan-temuan identifikasi kerugian negara akibat korupsi dari inspektorat maupun BPKP Provinsi Maluku, banyak kasus.⁶⁴

Kita temui kadang-kadang pejabat kita ini juga itu memanfaatkan konflik. Misalnya, ada yang bilang ketika banyak proyek masuk di Maluku banyak terjadi pelanggaran korupsi. Nah, kalau pasca-pemilukada terjadi transaksi itu hal biasa. Nah, kalau terjadi penegakan hukum, terkait dengan masalah-masalah korupsi, di sini cukup banyak... Kalau saya lihat karena pasca-konflik itu korupsi cukup besar. Belum ada pemberantasan korupsi secara utuh.⁶⁵

Sayangnya, penegakan hukum dan pemberantasan korupsi sejauh ini belum sepenuhnya memenuhi harapan masyarakat. Korupsi menjadi masif pasca-konflik bukan hanya melalui masuknya banyak dana rekonstruksi pasca-konflik, sebagaimana diasumsikan oleh informan, tetapi juga melalui pendanaan berbagai proses pemilukada. Dengan kata lain, pasca-konflik terjadi degradasi tata kelola pemerintahan di Maluku, khususnya terkait persoalan korupsi.

Banyak kader partai atau pemimpin yang kemudian mengalami kegagalan saat mencalonkan diri lagi karena tersangkut kasus korupsi.⁶⁶ Selain itu, pada umumnya para pejabat tersebut tidak memiliki prestasi dan kesuksesan signifikan sebagai pemimpin, serta banyak menggunakan cara-cara negatif ketika

61 Wawancara dengan elite PDIP Maluku, Ambon, 18 November 2014.

62 Wawancara dengan tokoh Maluku Tengah, Ambon, 18 November 2014.

63 Wawancara dengan salah satu ketua MUI Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

64 Wawancara dengan salah satu akademisi Unpatti, Ambon, 25 Juni 2014.

65 Wawancara dengan salah satu wartawan media massa dan juga mantan kandidat bupati, Ambon, 22 Agustus 2014.

66 Wawancara dengan Raja Mamalat, Ambon, 23 Agustus 2014.

mencalonkan diri. Cara-cara negatif tersebut bisa mencakup premanisme, intimidasi, dan adu domba antar-agama atau suku.⁶⁷

b. Pemilukada, Transparansi, dan Pelayanan Publik Pasca-Konflik

Secara umum Pemda Maluku menyadari pentingnya tata kelola pemerintahan yang baik dan, secara khusus, adanya kekurangan dalam hal transparansi. Berdasarkan *Indonesia Governance Index* (IGI) tahun 2012 (h. 76), dalam kaitannya dengan transparansi pemerintahan Pemda Maluku mendapatkan skor 2,88 yang berarti *buruk*. Oleh karena itu, Pemda Maluku sejauh ini berusaha keras melakukan perbaikan-perbaikan yang berkaitan dengan transparansi, khususnya transparansi dalam rekrutmen pegawai atau pejabat publik. Beberapa pernyataan informan di bawah ini menggambarkan kondisi tersebut:

Jadi saya kira, Maluku ini, masa kita sudah berbenah? Ada 8 area perubahan yang kita sementara kerjakan, mulai dari dia punya aturan mainnya, kita sudah berubah tata laksana pemerintahannya, akuntabilitasnya mulai sekarang lebih transparan, kemudian manajemennya kita benahi dan saya kira sudah perlahan tetapi pasti. Yang memang masih berat itu satu, *mindset*.⁶⁸

Kalau menurut saya makin hari makin baik. Pemerintah Kota Ambon, misalnya, di *website* mereka itu kita bisa akses macam-macam, termasuk pengelolaan keuangan. Tapi sepanjang ada yang bisa diakses oleh masyarakat, saya pikir ya pemerintah juga harus bijak-bijak. Membuka sesuatu ke publik pun harus ada yang dipertimbangkan.⁶⁹

Sebagaimana yang ditegaskan oleh Pemda Maluku lewat Bappeda dan Kesbangpol, bahwa Pemda Maluku sendiri sejauh ini sudah banyak melakukan perbaikan-perbaikan, khususnya menyangkut transparansi rekrutmen pegawai dan manajemen, serta kualitas pelayanan publik. Perkembangan perbaikan tersebut ternyata juga diamini oleh masyarakat. Sebagian segmen masyarakat memang mengakui terdapat perbaikan dalam hal transparansi informasi publik. Misalnya, berbagai informasi Pemda Maluku sudah banyak yang bisa diakses melalui *website* mereka, terutama berkenaan dengan keuangan, penganggaran, pelayanan publik, dsb. Namun demikian, segmen masyarakat lain meragukan, bahkan mengkritisi persoalan transparansi di Maluku.

⁶⁷ Wawancara dengan salah satu akademisi Muslim, Ambon, 22 Agustus 2014.

⁶⁸ Wawancara dengan Kesbangpol Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014, dan dengan Bappeda Maluku, Ambon, 27 Agustus 2014.

⁶⁹ Wawancara dengan salah satu komisioner Panwaslu Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014.

Kondisi tersebut bisa jadi disebabkan oleh dimensi dan perspektif penilaian yang berbeda-beda, sebagaimana ditegaskan oleh informan di bawah ini:

Transparansi untuk di pemerintahan itu belum ada. Karena salah satu ukuran transparansi, nah, kita punya PAD saja itu tidak dipublikasikan. Nah, itu kan hak masyarakat dan dia harus tahu, dia punya hak di DPRD yang namanya anggaran. Nah, itu kan aturan mainnya itu harus diketahui oleh masyarakat umum. Tapi tidak ada. Jadi, dia tidak transparan. Nah, waktu penerimaan pegawai, tender proyek semua itu akal-akalan, tetapi kita untuk membuktikan itu juga susah.⁷⁰

Saya orang yang mendukung pendekatan partisipatoris, misalnya, untuk masuk ke wilayah itu nggak nampak di sana transparansi. Jelek sekali.⁷¹

Transparansi di pemerintahan dianggap belum sepenuhnya membaik, untuk tidak mengatakan belum ada. Salah satu indikator absennya transparansi, misalnya, tidak dipublikasikannya PAD Maluku. Kritik juga ditujukan pada proses rekrutmen pegawai yang dianggap masih tidak transparan. Begitu pula tender-tender proyek banyak dianggap sudah diatur sedemikian rupa. Terakhir, sorotan juga ditujukan pada proses perencanaan pembangunan Maluku yang cenderung kurang partisipatoris (*bottom-up*). Banyak program pembangunan yang direncanakan dari balik meja, dan bukannya dengan turun langsung ke masyarakat. Dalam konteks ini, seorang informan menegaskan:

Tapi coba dia turun ke masyarakat, dia harus pelajari betul kondisi masyarakat seperti apa pasca-konflik ini, karena yang dia kerjakan itu nanti dampaknya ke masyarakat. Bukan dia membuat program berdasarkan apa yang ada di dia, di kantor dia, di lingkungan dia.⁷²

Menanggapi kritik terkait rekrutmen pejabat publik, Pemda Maluku menegaskan bahwa mereka sudah menggunakan prinsip transparansi dalam proses rekrutmen tersebut dengan menginformasikannya ke publik lewat *website* Pemda Maluku dan menjelaskan secara detail semua persyaratan yang dibutuhkan. Langkah tersebut dilakukan terutama untuk menghindari kecurigaan dan benturan-benturan di masyarakat. Jika ada yang tidak lolos, bisa dibuktikan dengan sistem yang ada.⁷³ Terkait hal ini, sebagian masyarakat menilai bahwa rekrutmen di tingkat provinsi sudah relatif

70 Wawancara dengan salah satu wartawan media massa dan juga mantan kandidat bupati, Ambon, 22 Agustus 2014.

71 Wawancara dengan salah satu Direktur LAIM (Lembaga Antar Iman Maluku), Ambon, 22 Agustus 2014.

72 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM Perempuan, Ambon, 22 Agustus 2014.

73 Wawancara dengan Kesbangpol Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

baik dari aspek transparansi, tetapi hal yang sama belum berlaku di tingkat kabupaten, seperti di Maluku Tengah, SBT (Seram Bagian Timur), dan SBB (Seram Bagian Barat).⁷⁴ Salah satu kasus nyata yang disoroti adalah pemecatan 10 pegawai oleh Bupati SBT karena dianggap bagian dari rezim bupati lama.⁷⁵ Akan tetapi, akses informasi secara umum lebih transparan pada masa pasca-konflik dibandingkan sebelum konflik. Misalnya, jika ada kasus atau kesalahan yang dibuat oleh pejabat, informasinya akan cepat keluar di media massa.⁷⁶

Menanggapi berbagai sorotan terhadap pejabat publik yang dianggap direkrut gubernur tanpa kompetensi dan cenderung didasari balas budi,⁷⁷ Pemda Maluku lewat Kesbangpol dan Bappeda menegaskan bahwa pemilihan tersebut merupakan hak prerogatif gubernur, dan sudah dilakukan melalui pembahasan terbuka di mana wartawan juga bisa melihatnya. Secara umum gubernur menentukan pejabat publik berdasarkan dua faktor penting, yaitu kompetensi dan loyalitas, serta juga berdasarkan unsur pertimbangan kekuasaan meski dengan mengorbankan kompetensi.⁷⁸

Dalam konteks perbaikan pelayanan publik, yang menjadi perhatian khusus Pemda Maluku adalah pola pikir (*mindset*) pejabat publik. Banyak pejabat publik yang dianggap bermental “menunggu” atau bertindak pasif. Tingkat inisiatif dan kreatifnya dinilai masih rendah. Sorotan khusus ditujukan kepada budaya dilayani daripada melayani masyarakat. Pemda Maluku menyadari bahwa perubahan di tataran mental tersebut tentunya membutuhkan proses lama. Perubahan sudah ada, tetapi belum signifikan.⁷⁹

Dalam hal pelayanan publik, Pemda Maluku telah melakukan sebuah terobosan berupa program penyuluhan kinerja pelayanan publik, yang ditujukan untuk memotivasi aparatur SKPD-SKPD agar bekerja optimal. Metode yang diterapkan berupa sistem *reward and punishment*. *Reward* akan diberikan kepada SKPD yang dinilai cakap dan baik dalam memberikan pelayanan publik. *Reward* tersebut bisa berbentuk penghargaan atau bahkan promosi jabatan.⁸⁰ Dimensi pelayanan publik ini dapat dikatakan banyak mendapatkan apresiasi dari masyarakat dibandingkan dimensi transparansi informasi publik dan rekrutmen pegawai. Sebagaimana ungkapan beberapa informan di bawah ini:

74 Wawancara dengan salah satu akademisi Muslim, Ambon, 22 Agustus 2014.

75 Wawancara dengan salah satu ketua FKUB (Forum Kerukunan Umat Beragama) Maluku, 25 Agustus 2014.

76 Wawancara dengan Raja Mamalat, Ambon, 23 Agustus 2014.

77 Wawancara dengan salah satu wartawan media massa dan juga mantan kandidat bupati, Ambon, 22 Agustus 2014, dan dengan salah satu akademisi Unpatti, Ambon, 25 Agustus 2014.

78 Wawancara dengan Kesbangpol Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014, dan dengan Bappeda Maluku, Ambon, 27 Agustus 2014.

79 Wawancara dengan Kesbangpol Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

80 Wawancara dengan Kesbangpol Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

Iya, secara umum untuk provinsi dan Kota Ambon dan beberapa daerah lain kalau urusan-urusan pelayanan publik itu berjalan sudah relatif baik.⁸¹

Tidak ada lagi. Pungutan ini muncul tergantung yang mengurus, tapi secara umumnya dia tekankan bahwa tidak ada pungutan. Ya, pengurusan itu cepat, kemarin itu seperti KTP. Selama ini Pak Wali Kota sendiri *mewanti-wanti*, birokrasi harus yang murni, entah di lapangan bagaimana, tapi cukup agak baguslah seperti menghambat ini, itu tidak ada.⁸²

Kalau untuk Kota Ambon berjalan baik, yang jelasnya ketika pergi di puskesmas ada yang melayani. Intinya, berjalan baik dan itu merupakan keberhasilan. Kita harus apresiasi itu misalnya Ambon.⁸³

Pernyataan-pernyataan di atas paling tidak menunjukkan adanya kepuasan masyarakat terkait pelayanan publik di Maluku, walaupun penilaiannya bersifat relatif. Secara khusus, pelayanan publik yang diambil sebagai contoh yang sudah baik adalah pengurusan KTP dan pelayanan kesehatan di Puskesmas. Tentunya akan selalu ada penilaian yang berbeda dari segmen masyarakat lain yang memiliki pengalaman yang berbeda dalam mendapatkan pelayanan publik. Menariknya, terdapat *gap* di antara klaim masyarakat dan pemerintah mengenai perbaikan pelayanan publik. Sementara Pemda sering kali mengklaim bahwa mereka telah melakukan banyak perbaikan dan peningkatan kualitas pelayanan publik, masyarakat atau publik cenderung menilai sebaliknya.⁸⁴

Di samping aspek kepuasan relatif publik tersebut, terdapat beberapa evaluasi kritis yang perlu diperhatikan untuk perbaikan pelayanan publik ke depan. Evaluasi-evaluasi kritis tersebut disampaikan oleh beberapa informan seperti di bawah ini:

Kadang-kadang karena keterbatasan profesionalisme tadi, akhirnya kualitas pelayanan publik itu dikorbankan. Yang penting ada pelayanan publik, tapi bagaimana juga memberikan pelayanan publik yang berkualitas.⁸⁵

Kita punya teman, punya adik, jadi kalau kita mau urus ke dia itu cepat selesai. Nah, ini semua sama saja, tetapi lebih diprioritaskan. Jadi, di sini pelayanan secara utuh juga itu belum. Nah, kadang kala juga kalau ada orang yang marah juga lho; saya kan datang *duluan*, kenapa orang itu dilayani *duluan*.⁸⁶

81 Wawancara dengan salah satu akademisi Unpatti, Ambon, 25 Agustus 2014.

82 Wawancara dengan warga korban kerusuhan di Waringin pada 11 September 2011, Ambon, 23 Juni 2014.

83 Wawancara dengan wartawan media cetak Maluku, Ambon, 25 Agustus 2014.

84 Wawancara dengan tokoh Maluku Tengah, Ambon, 18 November 2014.

85 Wawancara dengan salah satu komisioner Panwaslu Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014.

86 Wawancara dengan salah satu wartawan media massa dan juga mantan kandidat bupati,

Kalau di provinsi sudah membaik, di Kota Ambon juga sudah membaik; yang belum maksimal kan di kabupaten-kabupaten, terutama kabupaten yang semakin jauh dari ibu kota provinsi itu kan belum maksimal.⁸⁷

Berdasarkan pernyataan-pernyataan di atas, kita dapat menyimpulkan bahwa masalah utama dalam konteks pelayanan publik di Maluku terkait dengan (1) kompetensi dan profesionalisme pelayan publik yang masih perlu ditingkatkan—akibatnya, sering kali kualitas pelayanan dikorbankan; (2) masih adanya diskriminasi dalam memberikan pelayanan publik—seseorang yang memiliki hubungan keluarga atau pertemanan sering kali didahulukan dan diberi prioritas; (3) masih terdapat *gap* pelayanan publik antara Kota Ambon dengan kota/kabupaten lain, khususnya yang cukup jauh dari Ambon—pelayanan publik di wilayah-wilayah tersebut dinilai belum maksimal.

c. Pemilukada dan Partisipasi Masyarakat Pasca-Konflik

Partisipasi politik merupakan salah satu indikator penting suksesnya pelaksanaan pemilukada pasca-konflik dan pembangunan demokrasi pada umumnya. Dalam konteks Maluku, partisipasi politik pada pemilukada pasca-konflik secara umum dianggap relatif baik. Beberapa informan berbagi pandangan yang hampir sama, menegaskan bahwa partisipasi tersebut memang cukup baik.

Masyarakat pemilik kebebasan memilih, keterbukaan, kenyamanan. Tekanan-tekanan itu tidak ada. Kami lebih *enjoy* sekarang, masyarakat lebih *enjoy*, tapi ini terserah mereka.⁸⁸

Partisipasi bagus, masyarakat pergi, dalam kampanye juga mereka terlibat. Mereka juga diundang dalam diskusi-diskusi yang kami buat. Mereka memberikan pertanyaan kepada calon, dsb.⁸⁹

Partisipasi dalam pemilukada untuk setiap kabupaten di Maluku dan provinsi itu 75%. 75%. 75%... Sehingga yang untuk di Maluku 75% itu sudah tinggal partisipasi yang sudah cukup tinggi.⁹⁰

Berdasarkan data resmi KPUD Maluku, partisipasi masyarakat dalam pemilukada tahun 2013 adalah 71,74% pada putaran pertama dan mengalami penurunan yang cukup drastis menjadi 66,92% pada putaran kedua. Pada putaran pertama jumlah pemilih dalam DPT (Daftar Pemilih Tetap) adalah

Ambon, 22 Agustus 2014.

87 Wawancara dengan salah satu akademisi Muslim, Ambon, 22 Agustus 2014.

88 Wawancara dengan Kesbangpol Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

89 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM Perempuan, Ambon, 22 Agustus 2014.

90 Wawancara dengan ketua KPUD Maluku, Ambon, 25 Agustus 2014.

1.185.661 dan yang menggunakan hak pilihnya 850.632. Adapun pada putaran kedua, jumlah pemilih dalam DPT-nya 1.177.694 dan yang menggunakan hak pilihnya 788.208.⁹¹ Dibandingkan dengan partisipasi dalam pemilu pada gubernur Maluku pada tahun 2008, yang sebesar 76,78%, partisipasi pada pemilu pada 2013 terlihat mengalami penurunan. Pada pemilu pada 2008 tersebut jumlah pemilih dalam DPT 963.519 dan yang menggunakan hak pilihnya 739.750 (BPS 2012).

Pada kenyataannya, tingginya partisipasi masyarakat tersebut juga dibarengi perasaan bebas dan nyaman dalam menentukan pilihan atau memberikan suara. Dapat dikatakan hampir tidak ditemui tekanan-tekanan atau intimidasi-intimidasi yang berarti. Tekanan hanya ditemui di daerah tertentu yang dianggap terisolasi, seperti SBT.⁹² Ada kemungkinan kondisi tersebut disebabkan oleh antusiasme yang berlebihan pasca-pemekaran sebagai kabupaten baru.⁹³ Lebih dari itu, partisipasi masyarakat memang tidak terbatas pada pemberian suara saja, tetapi juga pada keterlibatan dalam kampanye, diskusi publik, pendidikan politik, dsb. Namun demikian, harus diakui bahwa sebagian besar partisipasi masyarakat tersebut memang terbatas pada pemberian suara saja.⁹⁴ Secara teoretis, kondisi tersebut dapat dianggap sebagai realitas umum dalam piramida partisipasi politik (Rush & Althoff 2003).

Pertanyaannya kemudian adalah faktor apa sajakah yang mendorong masyarakat untuk berpartisipasi? Untuk mengetahui beragam motivasi di balik partisipasi tersebut, penting untuk melihat pandangan dan penilaian beberapa informan di bawah ini:

Pemimpin yang salah naik dan tidak bisa atur perdamaian kan kacau. Misalnya ada pemimpin yang fanatik, seperti agama tertentu, dia naik, bisa jadi bisa kacau lagi daerah ini, makanya dia terdorong. Aspek lain karena dia tahu pemimpin itu, misalnya, dia tahu saya, familier, jadi kalau dia tidak ikut berpartisipasi pasti saya tahan.⁹⁵

Mereka ke TPS itu ya karena ada orang yang harus mereka pilih. Itu saja. Jadi, siapa yang akan jadi itu orang yang dia suka kan orangnya saja.⁹⁶

Calonnya itu, mungkin berdasarkan afiliasi partainya. Afiliasi, berasal, atau dari daerah yang sama. Kemudian, ketokohnya tadi itu. Dan kalau program itu saya kira masyarakat tidak terlalu paham mengenai program;

91 KPUD Maluku

92 Wawancara dengan salah satu akademisi Unpatti, Ambon, 25 Agustus 2014.

93 Wawancara dengan salah satu wartawan media massa dan juga mantan kandidat bupati, Ambon, 22 Agustus 2014.

94 Wawancara dengan tokoh Maluku Tengah, Ambon, 18 November 2014.

95 Wawancara dengan Kesbangpol Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

96 Wawancara dengan salah satu komisioner Panwaslu Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014

itu hanya orang elite saja yang paham itu. Jadi saya kira karena keinginan untuk melakukan perubahan itu, kemudian pemilu itu adalah sarana.⁹⁷

Dari berbagai pernyataan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat beragam faktor yang memengaruhi partisipasi politik masyarakat. Pertama, kesadaran masyarakat mengenai kebijakan yang akan diambil oleh pemimpin terpilih, khususnya yang berkaitan dengan pembangunan perdamaian pasca-konflik dan pembangunan yang berpihak ke masyarakat. Masyarakat takut jika pemimpin terpilih adalah seseorang yang dianggap salah dan bahkan merusak perdamaian.⁹⁸ Kedua, pengetahuan mengenai *track record* seorang calon. Ketiga, calon tersebut dianggap familier.⁹⁹ Keempat, afiliasi partai, daerah, suku, atau bahkan kekerabatan/keluarga besar.¹⁰⁰ Kelima, kesadaran akan kewajiban sebagai warga negara untuk ikut serta berpartisipasi. Terakhir, adanya keinginan akan perubahan di Maluku, di mana pemilukada dinilai sebagai sarana yang paling strategis untuk mewujudkan perubahan tersebut.

Pertanyaan sebaliknya adalah mengapa sebagian masyarakat lainnya tidak mau berpartisipasi atau apatis? Pertama, karena tidak tercantumnya nama seseorang dalam DPT (Daftar Pemilih Tetap). Dalam hal ini, orang tersebut juga tidak mau repot-repot mengurus atau mendaftarkan namanya. Kedua, karena adanya persepsi bahwa siapa pun yang terpilih menjadi pemimpin, tidak akan banyak berpengaruh terhadap kehidupan pemilih. Jika dia seorang sopir, siapa pun yang terpilih, dia tetapi saja menjadi sopir. Ketiga, faktor terkait waktu dan kesibukan seseorang yang dia anggap tidak bisa ditinggalkan.¹⁰¹ Terakhir, faktor terkait kurangnya informasi mengenai pemilukada karena buruknya sosialisasi, khususnya pada masyarakat yang tinggal di kepulauan. Buruknya sosialisasi politik di wilayah kepulauan menjadi sorotan tersendiri karena memang tidak didukung oleh pendanaan yang sesuai.¹⁰²

Salah satu fenomena unik terkait partisipasi politik di Maluku adalah identifikasi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dengan komunitas Kristen, walaupun secara eksplisit PDIP merupakan partai nasionalis. Adapun komunitas Islam lebih cenderung terpecah ke berbagai partai. Selain itu, kesadaran dan partisipasi masyarakat Kristen dinilai lebih kuat. Terdapat kebersamaan yang lebih kuat di antara sesama komunitas Kristen untuk memilih

97 Wawancara dengan ketua KPUD Maluku, Ambon, 25 Agustus 2014.

98 Wawancara dengan salah satu ketua FKUB (Forum Kerukunan Umat Beragama) Maluku, 25 Agustus 2014.

99 Wawancara dengan Raja Mamalat, Ambon, 23 Agustus 2014.

100 Wawancara dengan salah satu Direktur LAIM (Lembaga Antar Iman Maluku), Ambon, 22 Agustus 2014.

101 Wawancara dengan warga korban kerusuhan di Waringin pada 11 September 2011, Ambon, 23 Juni 2014.

102 Wawancara dengan salah satu wartawan media massa dan juga mantan kandidat bupati, Ambon, 22 Agustus 2014.

kandidat yang diusung oleh PDIP.¹⁰³ Selain itu, aspek traumatis akibat konflik 1999 terkadang belum hilang sepenuhnya. Dalam situasi pemilukada, di mana suhu politik sedang panas dan tensinya sedang tinggi, komunitas Kristen merasa khawatir untuk datang ke wilayah Muslim; demikian pula sebaliknya.¹⁰⁴

d. Pemilukada dan Penegakan Hukum Pasca-Konflik

Telah umum diketahui bahwa penegakan hukum merupakan fondasi pembangunan demokrasi. Selain itu, dalam konteks pemilukada pasca-konflik, penegakan hukum merupakan salah satu variabel dan indikator penting untuk menilai tingkat kesuksesannya (lihat Kumar 1998), serta salah satu domain dari tata kelola pemerintahan yang baik (lihat Mastruzzi et al. 2010). Terkait dengan fokus studi ini, bagaimana kondisi penegakan hukum pasca-konflik di Maluku sejauh ini?

Di Maluku pasca-konflik, penegakan hukum sejauh ini, walaupun secara umum berjalan relatif kondusif, masih belum sesuai dengan harapan masyarakat. Sebagaimana diungkapkan oleh beberapa informan di bawah ini:

Iya, lebih hati-hati. Memang penegakan hukum perlu kita lihat bersama lagi. Ya banyak pelanggaran-pelanggaran yang bersifat umum sajalah. Kalau kriminal sudah ditangani dengan baik, sudah ditangani dengan serius. Ya kadang dalam berkendara, misalnya, tidak menggunakan SIM.¹⁰⁵

Lebih banyak kasus yang *ngambang*. Kasus-kasus korupsi yang *ngambang* banyak sekali. Itu yang kita dorong. Abraham Samad sudah datang ke sini.... Pencurian dan kekerasan, saya nggak seberapa ini. Pencurian ada, kadang-kadang berantai begitu.¹⁰⁶

Jika menilik kedua *statement* yang berasal dari perspektif Pemda Maluku dan tokoh masyarakat umum di atas, tampaknya terdapat semacam kesepakatan bahwa penegakan hukum di Maluku pasca-konflik sudah cukup baik, khususnya jika menyangkut kriminalitas. Persoalan utama dalam penegakan hukum di Maluku sejauh ini dirasa banyak berkaitan dengan kasus-kasus besar tertentu, khususnya yang menyangkut dua komunitas, korupsi, dan para penegak hukum sendiri.¹⁰⁷

Persoalan pertama menyangkut penegakan hukum terhadap beberapa kasus besar yang cenderung sensitif karena menyangkut dua komunitas, Kristen

103 Wawancara dengan salah satu ketua MUI Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

104 Wawancara dengan salah satu wartawan media massa dan juga mantan kandidat bupati, Ambon, 22 Agustus 2014.

105 Wawancara dengan Bappeda Maluku, Ambon, 27 Agustus 2014.

106 Wawancara dengan salah satu Direktur LAIM (Lembaga Antar Iman Maluku), Ambon, 22 Agustus 2014.

107 Wawancara dengan salah satu aktivis LSM pembangunan perdamaian dan demokrasi, Ambon, 18 November 2014.

dan Islam. Beberapa kasus tersebut tidak terselesaikan secara baik karena beberapa alasan. Seorang informan menjelaskan:

Kasus penikaman sopir Kudamati di Waihaong sampai sekarang belum terungkap; tukang ojek di Kelurahan Benteng, kita tidak tahu apa yang terjadi, polisi harus ungkap semua itu lho; apa yang terjadi? Yang memicu konflik 11 September itu apa yang terjadi? Kapolda orang Waihaong saja sampai sekarang lalu lintas di Waihaong mobil Kudamati tidak bisa lewat. Jadi, ini memang harapan masyarakat terhadap polisi masih lemah. Artinya, masyarakat berharap lebih transparanlah; apa yang terjadi itu diungkapkan, terutama pada polisi.¹⁰⁸

Kasus yang banyak menjadi sorotan adalah penikaman sopir Kudamati (daerah Kristen) di Waihaong (daerah Islam) pasca-konflik. Selanjutnya, adalah kematian Darwis Saiman, tukang ojek warga Waihaong. Kematian Darwis yang diduga karena kecelakaan lalu lintas menimbulkan kecurigaan di antara kedua komunitas. Beredar isu bahwa Darwis yang merupakan warga Muslim telah dibunuh oleh komunitas Kristen. Tidak ditanganinya kasus tersebut dengan baik menjadi penyebab munculnya kerusuhan yang lebih besar pada 11 September 2011, yang mengakibatkan 3 orang meninggal dunia dan 24 luka berat (NVMS-THC 2013). Yang menjadi keprihatinan adalah tidak terungkapnya aspek hukum dari kerusuhan 11 September tersebut. Hal ini dikhawatirkan akan menjadi preseden buruk penegakan hukum. Dalam konteks ini kinerja polisi banyak mendapat kritikan. Bahkan salah seorang tokoh masyarakat Maluku menegaskan bahwa “kepuasan masyarakat terhadap polisi dengan skor satu sampai sepuluh, maka penilaiannya masih di angka empat tingkat kepuasannya.”¹⁰⁹ Tentunya ini harus menjadi perhatian tersendiri dalam agenda perbaikan penegakan hukum ke depan, dan penguatan perdamaian pada umumnya.

Pihak Pemda Maluku, melalui Biro Hukumnya, mengakui tidak selesainya kasus kerusuhan tersebut, meski seharusnya memang diselesaikan secara baik dengan mempertimbangkan kepentingan pembangunan perdamaian di Maluku. Alasan yang dibuat atas kegagalan penegakan hukum kasus tersebut lebih bersifat teknis, yaitu tidak adanya bukti-bukti hukum untuk memprosesnya. Alasan inilah yang juga mengundang banyak sorotan kritis, terutama terhadap pihak kepolisian. Biro Hukum sendiri mengakui bahwa tidak tertanganinya penyelesaian kasus tersebut dapat menjadi preseden buruk, dengan kemungkinan berulangnya kasus-kasus serupa di kemudian hari.¹¹⁰

108 Wawancara dengan salah satu wartawan media massa dan juga mantan kandidat bupati, Ambon, 22 Agustus 2014.

109 Wawancara dengan salah satu akademisi Muslim, Ambon, 22 Agustus 2014.

110 Wawancara dengan Biro Hukum Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

Evaluasi kritis selanjutnya menyangkut penegakan hukum di bidang korupsi, yang pada tataran tertentu jalan di tempat atau belum banyak tersentuh. Korupsi dianggap cukup masif di Maluku, bahkan cenderung lebih dominan pada masa pasca-konflik. Beberapa informan menyampaikan keprihatinannya seperti di bawah ini:

Penegakan hukum terhadap para koruptor ini kan jalan di tempat. Kemudian, misalnya temuan-temuan indikasi kerugian negara terhadap korupsi dari Spoktorat maupun BPKP, pembangunan kota itu kan ratusan ribu tuh kasus.¹¹¹

Belum terlalu sempurna di sini karena lagi-lagi tadi informasi kurang kencang di Maluku dan pusat itu sehingga bikin penegak-penegak hukum di sini dia juga main-main karena dia tahu bahwa di pusat tidak tahu. Nah jadi, sehingga, kadang kala di sini penegak hukum dia tidak tuntas... Saya lihat penegakan hukum sekarang yang saya telusuri seperti ATM. Lebih banyak di koran kalau ada yang *ngomong* sedikit penegakan.¹¹²

Salah satu fokus penegakan hukum ke depan harus ditujukan pada penanganan korupsi, meskipun persoalan ini sebenarnya persoalan nasional Indonesia dan harus diakui bukan persoalan khas Maluku. Kasus korupsi seperti menjadi menu setiap hari di media massa. Tapi sayangnya, masifnya pemberitaan tentang korupsi tidak paralel dengan realitas penegakan hukumnya. Sorotan terutama ditujukan terhadap para penegak hukum yang dianggap tidak serius dan banyak main-main karena jauh dari pemantauan pusat atau KPK di Jakarta. Tidak heran jika masyarakat umum sudah sangat resah dengan kondisi korupsi di Maluku dan berharap agar KPK bisa turun tangan langsung ke Maluku.¹¹³ Alternatif untuk mengontrol korupsi yang penegakan hukumnya dinilai berjalan di tempat tersebut adalah melalui kekuatan CSO-CSO (*Civil Society Organizations*) yang ada di Maluku, baik lewat media massa, perguruan tinggi, maupun LSM atau organisasi kemasyarakatan lainnya.¹¹⁴

Bagi Pemda Maluku, agar penegakan hukum berjalan lebih baik diperlukan sinergi di antara berbagai *stakeholder*. Sinergi antar-*stakeholder* sejauh ini belum terjalin secara baik. *Stakeholder* tersebut mencakup Polda, Pangdam, Kehakiman, Pemda, dsb. Jika berbagai *stakeholder* tersebut dapat bekerja sama

111 Wawancara dengan salah satu akademisi Unpatti, Ambon, 25 Agustus 2014.

112 Wawancara dengan salah satu akademisi Muslim, Ambon, 22 Agustus 2014.

113 Wawancara dengan salah satu direktur LAIM (Lembaga Antar Iman Maluku), Ambon, 22 Agustus 2014.

114 Wawancara dengan salah satu akademisi Unpatti, Ambon, 25 Agustus 2014.

dan mendapatkan dukungan dari masyarakat, penegakan hukum diperkirakan akan berjalan jauh lebih baik.¹¹⁵

e. Pemilukada, Tata Kelola Pemerintahan,
dan Pembangunan Perdamaian di Aceh
dan Maluku: Analisis Komparatif

Dalam konteks akuntabilitas pasca-konflik, masyarakat Aceh merasa otoritas yang terpilih belum bisa memenuhi harapan besar mereka. Opini publik yang berkembang luas saat ini di Aceh adalah bahwa para pemimpin yang berasal dari non-GAM ataupun mantan GAM tidak ada bedanya, alias *sami mawon* (sama saja). Berdasarkan *Indonesia Governance Index* (IGI) tahun 2012 (h. 67), dalam hal akuntabilitas pemerintahan Pemda Aceh mendapatkan skor 3,79, yang berarti *buruk*. Secara kualitatif, penilaian ini disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu otoritas terpilih (1) dianggap banyak berbohong dan tidak menepati janjinya, (2) lebih cenderung memperkaya diri sendiri daripada memikirkan kesejahteraan masyarakat, dan hingga taraf tertentu cenderung dianggap serakah, (3) tidak mau mendengarkan suara dan aspirasi masyarakat umum, (4) tidak banyak melakukan perubahan, (5) banyak melakukan cara-cara kekerasan.

Adapun akuntabilitas pemerintahan di Maluku pasca-konflik bisa diterima oleh beberapa segmen masyarakat Maluku. Lebih dari itu, terdapat kecenderungan seorang pemimpin bisa diterima oleh komunitas di luar agama atau sukunya. Beberapa penyebab seorang pemimpin belum bisa diterima oleh masyarakat adalah kecenderungannya untuk lebih mendahulukan kepentingan kelompok, partai, dan keluarga daripada kepentingan masyarakat umum. Berdasarkan *Indonesia Governance Index* (IGI) tahun 2012 (h. 76), dalam hal akuntabilitas Pemda Maluku mendapatkan skor 5,15, yang berarti *sedang*. Dengan demikian, akuntabilitas pemerintahan pasca-konflik di Maluku cenderung lebih baik daripada di Aceh. Dalam kaitannya dengan korupsi, kedua wilayah tersebut relatif sama-sama mengalami permasalahan tersebut. Hal ini diperkuat dengan lemahnya penegakan hukum di bidang korupsi, sebagaimana terlihat dalam Tabel 12.

Transparansi publik masih menjadi persoalan dan objek banyak kritik di Aceh, baik transparansi yang berkaitan dengan rekrutmen pejabat publik maupun tender-tender proyek dan keuangan Pemda Aceh. Banyak proses tender proyek pembangunan pasca-konflik yang tidak dilakukan secara transparan. Jarang sekali ditemui prosedur dan proses rekrutmen pegawai atau pejabat yang transparan, kecuali pada masa Irwandi Yusuf dengan *fit and proper test*-nya, yang kemudian dihilangkan pada masa Zaini Abdullah. Berdasarkan *Indonesia Governance Index* (IGI) tahun 2012 (h. 67), Pemda Aceh menda-

115 Wawancara dengan Bappeda Maluku, Ambon, 27 Agustus 2014.

patkan skor 3,39 untuk transparansi pemerintahannya, yang berarti *buruk*. Adapun Pemda Maluku, berdasarkan IGI tahun 2012 (h. 76) mendapatkan skor 2,88, yang berarti *buruk*. Pemda Maluku memang mengakui adanya kekurangan-kekurangan dalam persoalan transparansi; dan oleh karenanya, mereka berupaya melakukan perbaikan-perbaikan, khususnya menyangkut transparansi rekrutmen pegawai dan manajemen serta kualitas pelayanan publik melalui *website* resmi Pemda Maluku. Namun demikian, tidak menutup mata bahwa masih banyak kritik dari masyarakat yang ditujukan kepada proses rekrutmen pegawai dan tender-tender proyek karena dianggap masih tidak transparan. Dengan demikian, kondisi transparansi di kedua wilayah tersebut cenderung hampir sama buruk. Berdasarkan *Indonesia Governance Index* (IGI) tahun 2012 (h. 16), rata-rata aspek akuntabilitas pemda provinsi di seluruh Indonesia cenderung lebih baik dibandingkan aspek akuntabilitasnya.

Tabel 12: Kondisi Akuntabilitas dan Korupsi: Analisis Komparatif

Provinsi	Kondisi Akuntabilitas	Faktor Penyebab	Korupsi
Aceh	<ul style="list-style-type: none">• Otoritas terpilih belum bisa memenuhi harapan besar masyarakat Aceh sejauh ini.• Tidak ada bedanya antara pemimpin dari GAM dan non-GAM.• Cenderung buruk.	<ul style="list-style-type: none">• Dinilai tidak banyak menepati janji.• Lebih cenderung memperkaya dan mementingkan diri sendiri.• Tidak mau dan bisa mendengarkan suara dan aspirasi masyarakat umum.• Tidak banyak melakukan perubahan.• Banyak melakukan cara-cara kekerasan.	<ul style="list-style-type: none">• Korupsi cenderung masif.• Penegakan hukum dinilai lemah.
Maluku	<ul style="list-style-type: none">• Segmen masyarakat tertentu masih bisa menerima.• Terdapat kecenderungan penerimaan otoritas dalam komunitas berbeda.• Cenderung sedang, atau lebih baik.	<ul style="list-style-type: none">• Cenderung lebih mendahulukan kepentingan kelompok, partai, dan keluarga daripada masyarakat umum.	<ul style="list-style-type: none">• Korupsi cenderung masif.• Penegakan hukum dinilai lemah.

Berkaitan dengan pelayanan publik, masyarakat Aceh menilai pelayanan publik di Aceh masih belum sepenuhnya sesuai harapan. Beberapa persoalan bisa diidentifikasi terkait hal ini, yaitu absennya *political will* (kemauan politik) pejabat publik untuk memberikan pelayanan publik, buruknya kapasitas dan pengetahuan pejabat publik, serta masih adanya *gap* pelayanan publik antara Kota Banda Aceh dengan luar Banda Aceh. Secara komparatif, Pemda Maluku cenderung mengupayakan banyak perbaikan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Upaya ini secara khusus merujuk pada sistem *reward and punishment*. *Reward* akan diberikan kepada SKPD yang dinilai capak dan baik dalam memberikan pelayanan publik. *Reward* ini juga ditujukan

untuk perbaikan pola pikir (*mindset*) pejabat publik Maluku agar proaktif dalam memberikan pelayanan publik. Beberapa kritik ditujukan untuk perbaikan pelayanan publik di Maluku, yaitu (1) kompetensi dan profesionalisme pelayan publik masih perlu ditingkatkan; (2) masih adanya diskriminasi dalam memberikan pelayanan publik; (3) masih adanya *gap* pelayanan publik antara Kota Ambon dengan di luar Ambon, terutama wilayah yang cukup jauh dari Ambon. Tabel 13 memberikan ringkasan kondisi transparansi dan pelayanan publik di kedua provinsi tersebut.

Tabel 13: Kondisi Transparansi dan Pelayanan Publik: Analisis Komparatif

Provinsi	Kondisi Transparansi	Kondisi Pelayanan Publik
Aceh	<ul style="list-style-type: none">• Banyak tender proyek pembangunan pasca-konflik yang tidak dilakukan secara transparan.• Keuangan pemerintah (budgeting) tidak transparan.• Proses rekrutmen pegawai atau pejabat tertentu tidak transparan, kecuali pada masa Irwandi Yusuf (2006-2011).• Cenderung buruk.	<ul style="list-style-type: none">• Masih belum sepenuhnya memenuhi harapan masyarakat.• Absennya political will pejabat publik untuk memberikan pelayanan publik.• Buruknya kapasitas dan pengetahuan pejabat publik.• Adanya gap pelayanan publik antara Kota Banda Aceh dengan luar Banda Aceh.• Cenderung masih buruk.
Maluku	<ul style="list-style-type: none">• Rekrutmen pegawai dianggap masih tidak transparan.• Tender-tender proyek juga dinilai tidak transparan.• Terdapat kesadaran Pemda akan masih buruknya transparansi tersebut.• Cenderung masih buruk.	<ul style="list-style-type: none">• Kompetensi dan profesionalisme pelayan publik masih kurang.• Program pemda berupa sistem reward and punishment untuk perbaikan pelayanan publik.• Masih adanya gap pelayanan publik antara Kota Ambon dengan di luar Ambon.• Relatif sedang dengan berbagai perbaikan.

Terkait dengan partisipasi masyarakat dalam pemilukada, Provinsi Aceh dan Maluku berbagi angka dan dinamika penurunan yang hampir sama. Secara keseluruhan, partisipasi masyarakat dalam pemilukada di kedua wilayah tersebut relatif baik, yaitu 79,9% (2006) dan 76,6% (2012) di Aceh, serta 76,78% (2008), 71,74% (putaran pertama 2013), dan 66,92% (putaran kedua 2013) di Maluku. Dari angka-angka tersebut terlihat bahwa partisipasi masyarakat mengalami penurunan. Beberapa faktor diasumsikan menjadi penyebab penurunan partisipasi di Aceh, yaitu penurunan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pejabat publik karena absennya perubahan yang diharapkan masyarakat serta perilaku dan kinerja para pejabat publik yang dinilai tidak lebih baik dari sebelumnya, khususnya terkait persoalan korupsi, birokrasi, dan pelayanan publik. Adapun di Maluku, penurunan tersebut lebih didorong oleh persepsi umum bahwa siapa pun yang terpilih menjadi pemimpin tidak akan banyak berpengaruh pada kehidupan masyarakat kecil, kurangnya informasi mengenai pemilukada karena

buruknya sosialisasi, khususnya pada masyarakat yang tinggal di kepulauan, dan persoalan teknis lain seperti tidak tercantumnya nama seseorang dalam DPT, kesibukan atau pekerjaan yang tidak bisa ditinggalkan, dsb.

Terkait dengan motivasi partisipasi di Aceh, beberapa faktor bisa diidentifikasi, yaitu (1) pernah mendapatkan manfaat sebelumnya, termasuk pembangunan jalan, infrastruktur, insentif finansial, dsb., (2) merasa kenal atau memiliki relasi dengan kandidat atau partai tertentu, (3) adanya tekanan dan intimidasi dari pihak tertentu, (4) adanya mobilisasi yang dilakukan oleh orang atau kelompok tertentu. Dalam konteks Maluku, faktor-faktor tersebut mencakup (1) kesadaran masyarakat mengenai kebijakan yang akan diambil oleh pemimpin terpilih, khususnya kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan perdamaian pasca-konflik, (2) pengetahuan mengenai *track record* seorang calon, (3) calon tersebut dianggap familier, (4) afiliasi partai, daerah, suku, atau bahkan kekerabatan/keluarga besar, (5) kesadaran akan kewajiban sebagai warga negara untuk turut berpartisipasi, (6) keinginan akan munculnya perubahan di Maluku, di mana pemilukada dinilai merupakan sarana yang paling strategis.

Di Aceh masyarakat masih merasa kecewa dengan kondisi penegakan hukum yang ada, yang dianggap masih mengkhawatirkan, khususnya pada saat pelaksanaan pemilukada. Berbagai kekerasan dan teror yang mengiringi proses pemilukada cenderung dibiarkan. Absennya penanganan hukum pada suatu kasus pelanggaran membawa dampak bergelombang (*ripple-effect*) berupa pengulangan kasus-kasus pelanggaran hukum lain di Aceh. Dalam konteks Maluku, walaupun secara umum berjalan relatif kondusif, penegakan hukum sejauh ini dinilai masih belum sesuai dengan harapan masyarakat. Secara umum, penegakan hukum terhadap kriminalitas dinilai relatif baik. Kritik banyak ditujukan kepada penegakan hukum terhadap korupsi yang pada tataran tertentu dianggap jalan di tempat, dan kepada kasus-kasus besar, khususnya kerusuhan 11 September 2011. Tabel 14 menyajikan kondisi dan dinamika partisipasi di Aceh dan Maluku.

Persoalan penegakan hukum di Aceh menyangkut peran aparat keamanan juga dinilai masih lemah. Banyak sekali pelanggaran hukum, khususnya pada saat pemilukada, yang cenderung dibiarkan. Salah satu sebab yang dianggap memperlemah peran aparat kepolisian di Aceh adalah proses pengangkatan Kapolda Aceh yang harus melalui DPRA dan atas persetujuan gubernur, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 11 Tahun 2004. Kedua adalah keengganan para pelapor pelanggaran hukum untuk menjadi saksi karena absennya jaminan keamanan, bahkan penyelenggara pemilu sendiri, KIP dan Panwaslu, cenderung menjadi target intimidasi. Terakhir adalah penegakan hukum di Aceh masih cenderung diskriminatif, tajam ke bawah dan tumpul ke atas, khususnya menyangkut Syariat Islam yang dinilai banyak mendiskrimina-

sikan kaum perempuan. Adapun persoalan penegakan hukum di Maluku umumnya mencakup kasus yang melibatkan variabel agama atau suku dan korupsi, serta lemahnya aparat keamanan. Secara umum, penegakan hukum berjalan relatif membaik pasca-perdamaian, khususnya menyangkut persoalan kriminalitas. Namun demikian, kedua provinsi tersebut dinilai masih sangat lemah dalam penegakan hukum terhadap korupsi. Tabel 15 meringkas kondisi dan tantangan penegakan hukum di Aceh dan Maluku.

Tabel 14: Kondisi dan Dinamika Partisipasi: Analisis Komparatif

Provinsi	Tingkat Partisipasi	Motivasi Partisipasi	Dinamika dan Tantangan Partisipasi
Aceh	<ul style="list-style-type: none">• Pada pemilu-lukada 2006 adalah 79,9%.• Pada pemilu-lukada 2012 adalah 76,6%.• Relatif baik.	<ul style="list-style-type: none">• Pernah mendapatkan manfaat sebelumnya, termasuk pembangunan jalan, infrastruktur, insentif finansial, dsb.• Merasa kenal atau memiliki relasi dengan kandidat atau partai tertentu.• Adanya tekanan dan intimidasi dari pihak-pihak tertentu.• Adanya mobilisasi yang dilakukan oleh orang atau kelompok tertentu.	<ul style="list-style-type: none">• Terdapat kecenderungan penurunan antara pemilu-kada 2006 dengan 2012.• Berbagai penyebab penurunan partisipasi:<ol style="list-style-type: none">1. Penurunan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pejabat publik dikarenakan absennya perubahan yang diharapkan;2. Perilaku serta kinerja para pejabat publik yang dinilai tidak lebih baik dari sebelumnya, khususnya menyangkut korupsi, birokrasi, dan pelayanan publik.
Maluku	<ul style="list-style-type: none">• Pada pe-milukada 2008 adalah 76,78%.• Pada pemi-lukada 2013 (putaran per-tama) adalah 71,74%.• Pada pemi-lukada 2013 (putaran ke-dua) adalah 66,92%.• Relatif baik.	<ul style="list-style-type: none">• Kesadaran masyarakat mengenai kebijakan yang akan diambil oleh pemim-pin terpilih, khususnya kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan perdamaian pasca-konflik.• Pengetahuan mengenai track record seorang calon.• Calon tersebut dianggap familier.• Afiliasi partai, daerah, suku, atau bahkan kekerabatan/keluarga besar.• Kesadaran akan kewajiban sebagai warga negara untuk berpartisipasi.• Keinginan akan munculnya perubahan di Maluku, di mana pemilu-lukada dinilai sebagai sarana paling strategis.	<ul style="list-style-type: none">• Terdapat kecenderungan penurunan antara pemilu-kada 2008 dengan 2013.• Berbagai penyebab penurunan partisipasi:<ol style="list-style-type: none">3. Pesimisme publik akan adanya perubahan yang lebih baik;4. Kurangnya informasi mengenai pemilu-lukada karena buruknya sosialisasi, khususnya pada masyarakat yang tinggal di kepulauan;5. Persoalan teknis lain, seperti tidak tercantumnya nama seseorang dalam DPT, kesibukan atau pekerjaan yang tidak bisa ditinggalkan, dsb.

Tabel 15: Kondisi dan Tantangan Penegakan Hukum: Analisis Komparatif

Provinsi	Kondisi Penegakan Hukum	Tantangan Penegakan Hukum
Aceh	<ul style="list-style-type: none">• Penegakan hukum terhadap pelanggaran dan kekerasan dalam pemilukada cenderung kurang memuaskan berbagai pihak.• Peran Polda Aceh dan secara umum aparat keamanan dinilai masih lemah.• Penegakan hukum dinilai masih cenderung diskriminatif.• Belum banyak menyentuh persoalan korupsi.	<ul style="list-style-type: none">• Keengganan para pelapor pelanggaran hukum untuk menjadi saksi karena absennya jaminan keamanan.• Penyelenggara pemilu (KIP dan Panwaslu) cenderung menjadi target intimidasi.
Maluku	<ul style="list-style-type: none">• Penegakan hukum relatif berjalan baik, khususnya menyangkut kriminalitas.• Belum banyak menyentuh persoalan korupsi.	<ul style="list-style-type: none">• Masuknya variabel agama dalam pelanggaran hukum tertentu, seperti kasus kerusuhan 11 September 2011 di Waringin.

Infrastruktur Kelembagaan dan Dinamika Politik dalam Pemilukada Pasca-Konflik

Konsep kelembagaan yang dibahas di dalam bab ini adalah suatu sistem norma atau gagasan tertentu yang secara formal menggambarkan prosedur-prosedur dan bersifat terorganisir untuk mencapai suatu tujuan.¹ Scott (2012), dengan perspektif *new institutionalism*,² mendefinisikan kelembagaan sebagai sekumpulan regulasi, nilai normatif, dan elemen *cultural-cognitive* yang berhubungan dengan aktivitas dan sumber daya untuk menjalankan stabilitas, serta bermakna pada kehidupan sosial. Perspektif *new institutionalism* tidak hanya melihat peran dan fungsi kelembagaan, melainkan juga dinamika sosial di dalamnya. Kelembagaan bukan merujuk pada satu unit atau sekumpulan unit tertentu, melainkan pada sistem hubungan sosial di antara unit-unit yang terorganisir. Unit-unit itu secara konseptual disebut dengan asosiasi. Asosiasi berfungsi untuk menggerakkan sistem gagasan dalam kelembagaan. Namun, untuk memudahkan pemahaman akan realitas empiris konsep asosiasi dalam pembahasan ini akan disebut dengan “lembaga”, sedangkan sistem prosedural yang berjalan disebut dengan “kelembagaan”. Dengan demikian, kelembagaan pemilukada adalah sistem yang mengatur bagaimana masyarakat di tingkat lokal (provinsi dan kota/kabupaten) dapat mengakses kekuasaan secara politis melalui mekanisme tertentu. Kelembagaan pemilukada memiliki seperangkat peraturan regulasi formal dan norma umum yang diakui masyarakat, serta dipengaruhi oleh konteks kultural setempat. Secara teknis, sebuah kelembagaan tidak dapat berjalan sendiri. Setiap kegiatan dari lembaga dipengaruhi oleh lembaga lain. Begitu juga pada kelembagaan pemilukada; ada unit-unit tertentu pada kelembagaan lain yang barangkali secara formal tidak berhubungan langsung dengan mekanisme pemilukada, misalnya lembaga adat,

1 Horton dan Hunt (1999), secara ringkas menegaskan bahwa “Kelembagaan (Institution) adalah suatu sistem norma untuk mencapai suatu tujuan atau kegiatan yang oleh masyarakat dipandang penting, atau, secara formal, sekumpulan kebiasaan dan tata kelakuan yang berkisar pada suatu kegiatan pokok manusia... lembaga selalu merupakan sistem gagasan dan perilaku yang terorganisasi yang ikut serta dalam perilaku itu.”

2 Adalah perspektif baru yang melihat bagaimana melihat suatu kelembagaan. Merupakan pengembangan dari perspektif kelembagaan lama (institutional approach). Perspektif ini melihat bagaimana kelembagaan harus bersifat inklusif terhadap kepentingan kolektif (Scott 2012: 56).

kemasyarakatan, agama, dan sebagainya, namun memiliki kontribusi dalam sistem pemilukada yang berlangsung.

Di daerah pasca-konflik, sebuah kelembagaan memiliki karakteristiknya sendiri. Proses pelembagaan pada daerah pasca-konflik dapat dilihat melalui konsep *democratic conflict governance* (Susan 2009, h. 128, 214). *Democratic conflict governance* mengatur mekanisme aktor dan lembaga-lembaga yang ada untuk menciptakan politik inklusif dengan tata kelola berbasis nilai demokrasi yang bertujuan untuk menciptakan dan menjaga perdamaian. Kelembagaan pemilukada di daerah pasca-konflik harus didesain berdasarkan prinsip tersebut untuk dapat tetap menjaga kestabilan perdamaian. Kelembagaan pemilukada di daerah pasca-konflik harus mampu mengakomodasi kepentingan-kepentingan berbagai kelompok secara inklusif dalam hal sumber daya otoritas kekuasaan, sehingga dapat tercipta rekonsiliasi di antara kelompok-kelompok yang tadinya bertikai.

Perebutan sumber daya adalah salah satu pemicu terjadinya konflik; begitu juga dengan kekuasaan. Di daerah pasca-konflik perebutan sumber daya kekuasaan dapat menjadi motif bagi para elite untuk memobilisasi massa dengan menggunakan memori konflik masa lalu demi memperoleh kekuasaan. Keadaan ini dapat menciptakan ketidakstabilan kembali. Oleh karena itu, kelembagaan pemilukada di daerah pasca-konflik harus didesain untuk dapat mengakomodasi kepentingan-kepentingan berbagai kelompok secara inklusif. Kelembagaan dibentuk sedemikian rupa untuk menciptakan penyebaran kekuasaan di antara banyak kelompok kepentingan yang ada di dalam sistem sosial masyarakat. Hal ini dilakukan untuk mencegah berkuasanya satu kelompok saja dalam pemerintahan, sebab jika hal tersebut terjadi kelompok yang bersangkutan dapat cenderung semena-mena terhadap rakyat sehingga dapat menimbulkan konflik baru (Heslin 2006).

I. ACEH

a. Kesiapan Lembaga Pemilihan Pemilukada

Lembaga pemilukada adalah asosiasi atau unit utama untuk menjalankan sistem pemilukada. Lembaga ini yang bertanggung jawab atas berjalannya pelaksanaan pemilukada, mulai dari tahap perencanaan, implementasi, pengawasan, pemungutan suara, hingga penetapan hasil. Dalam konteks Aceh, penyelenggaraannya diatur dengan UU No. 11 Tahun 2006 yang dilengkapi dengan Qanun³ Aceh No. 5 Tahun 2012. Lembaga penyelenggara pemilukada di Aceh secara struktural berbeda dengan lembaga penyelenggara di provinsi lain. Fungsi pelaksanaan dilakukan oleh lembaga yang disebut dengan Komisi Independen Pemilihan (KIP), sedangkan fungsi pengawasan dilakukan

3 Qanun adalah suatu istilah khusus yang menunjuk pada peraturan daerah (perda) di Aceh.

oleh Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih). Berdasarkan peraturan yang ada, lembaga penyelenggara dalam pelaksanaan pemilu di Aceh secara struktural dapat dijelaskan dalam Gambar 2 berikut:

Gambar 2: Fungsi Pelaksanaan dan Pengawasan Pemilu di Aceh



1. *Komisi Independen Pemilihan (KIP)*

KIP Aceh adalah institusi utama yang berwenang melaksanakan pemilu di Aceh. Berdasarkan sejarah, wacana pembentukan KIP untuk pemilihan kepala daerah diatur pada UU No. 18 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Aceh. Pada tahun 2001 wacana pembentukan KIP bergulir. Namun karena keadaan konflik, lembaga yang dibentuk khusus untuk menyelenggarakan pemilihan umum kepala daerah secara langsung di Aceh ini baru terealisasi pada tahun 2004. Pada Tahun 2009 KIP secara resmi dilebur menjadi satu dengan KPU Provinsi Aceh, tetapi tetap menggunakan nama KIP. Secara struktural KIP adalah bagian dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nasional. Dalam hal otoritas, KIP Aceh setara dengan KPU provinsi. Kantor KIP Aceh saat ini berada di Jl. T. Nyak Arief, Kompleks Gedung Arsip Banda Aceh (Foto 3).

Banyak pihak melihat bahwa pelaksanaan pemilu di Aceh secara administratif dan teknis umum telah berjalan sebagaimana mestinya. Namun, KIP selaku penyelenggara dianggap kurang independen dalam melaksanakan tugasnya. Posisi mereka dianggap bias akan kepentingan kelompok dominan dalam perpolitikan di Aceh. Hal ini dikarenakan dalam sistem perekrutan KIP, calon kandidat harus diajukan dan diseleksi oleh DPRD Aceh (DPRA). Akibatnya, muncul isu bahwa ketika terpilih mereka akan cenderung rentan membawa kepentingan kelompok dominan yang ada di DPRA.

Proses mengenai penyaringan seleksi panitia pemilihan pun begitu belum sepenuhnya demokratis karena ada intervensi dari pihak-pihak tertentu yang memaksakan kehendaknya. Nah, itu kan bisa bias kepentingan po-

litik masuk ke dalam proses seleksi tersebut. Itu problemnya. Jadi, orang yang masuk ke situ adalah orang yang benar-benar sesuai dengan kepentingan mereka. Saya pikir ini yang menodai demokrasi kita saat ini.⁴

Persoalannya menurut gue kenapa kaya begitu karena KIP dipilih oleh DPR Aceh, KIP kabupaten kota dipilih oleh DPRK. Ini kan kooptasinya. Nah, apalagi sekarang sudah ada Partai Aceh. Jadi, kepentingan Partai Aceh di situ mau tidak mau di... bahkan KIP sekarang sangat kentara sekali.⁵

Isu tersebut menjadi sangat kuat di kalangan masyarakat Aceh. Namun, yang menjadi masalah adalah masih belum adanya pembuktian isu tersebut secara sah. KIP kurang mendapatkan legitimasi dari sebagian masyarakat sebagai lembaga yang netral. Seorang pengamat sosial politik sekaligus mantan kombatan GAM dan praktisi politik di Aceh melihat bahwa permasalahannya terletak pada celah untuk berbuat curang di dalam sistem perekrutan yang ada. Partai dominan yang duduk di DPRD Aceh dapat menyarankan siapa kandidat anggota KIP demi kepentingannya. Dengan demikian, kandidat yang diajukan diharapkan akan dapat berpihak kepada mereka di pemilukada dan memenangkan calon yang diusung partai dominan. Keadaan ini rentan membuat terjadinya ketidakstabilan di masyarakat. Tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga KIP pun menjadi sangat rendah. Terlepas dari pembuktian atas ketidak-netralan tersebut, sistem yang mengharuskan pembentukan KIP melalui DPRA menimbulkan persepsi bahwa komisioner KIP rentan berpihak pada kepentingan kelompok dominan di DPRA. Persepsi ini akhirnya berubah menjadi isu umum mengingat partai dominan yang berada di DPRA adalah partai lokal yang memiliki reputasi kurang baik di masyarakat.

Foto 3: Gedung KIP (Komisi Independen Pemilihan) Aceh



4 Wawancara dengan Direktur Pusat Studi Kajian Perdamaian dan Konflik di Aceh, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

5 Wawancara dengan salah satu mantan Komisioner KIP Provinsi Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

Hal lain yang penting untuk dikaji adalah sosialisasi pendidikan pemilu bagi masyarakat Aceh. Ketua KIP mengakui bahwa program ini sangat penting mengingat kesadaran pemilu masyarakat masih sangat kurang. Namun, untuk menjalankannya KIP selaku penyelenggara merasa terkendala dalam hal pendanaan yang anggarannya dirasa sangat kurang. Alokasi anggaran diprioritaskan untuk aspek prosedural formal penyelenggaraan pemilukada. Kurangnya pemahaman mengenai pendidikan pemilu ini berdampak pada perilaku masyarakat yang masih mau menerima *money politic* dan menganggap pemilu itu sendiri kurang pentingnya.

Cukup. Kalau untuk pelaksanaannya cukup. Kalau untuk tahapan-tahapan itu cukup, tetapi ketika kita bicara soal sosialisasi ini, jadi apa namanya, bagaimana kita mau katakan cukup atau tidak cukup? Jadi, bagaimana sudut pandang kita lakukan itu. Dampaknya orang mudah diintervensi, orang mudah dilakukan apa namanya *money politic*, lalu kemudian orang juga ada yang merasa “saya tidak butuh pemilukada.” Yang kedua, yang keempat ada kalau menengah ke atas mereka ada yang memutuskan untuk menghindari pemilukada ini, sehingga mereka jauh-jauh hari sudah ke Jakarta, ambil tiket bersama keluarga ke Jakarta, ke Medan, atau ke mana jangkauannya. Itu dampaknya, karena mereka tidak paham apa itu pemilu. Nah, seakan-akan pemilu itu waktu itu, ini akan pemaksaan untuk memilih dari kepala daerah yang diusung oleh salah satu partai politik ya.⁶

Kendala lain yang ditemui terkait sumber daya manusia yang dimiliki lembaga pelaksana pemilu di tingkat bawah, seperti Panitia Pelaksana Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), hingga Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Kapasitas pengetahuan panitia di tingkat bawah ini sangatlah kurang, baik dalam aspek pemahaman regulasi maupun pelaksanaan teknis. Selain itu, profesi mereka yang tidak hanya sebagai panitia pelaksana membuat mereka tidak bisa sepenuhnya *concern* untuk mempelajari peraturan teknis. Kebanyakan mereka menganggap bahwa profesi sebagai panitia hanyalah pekerjaan sampingan. Honor yang diterima juga dirasa sangat kecil, sehingga banyak orang kurang berminat untuk menjadi panitia di tingkat bawah. Nampaknya profesi bagi sebagian orang dijalani untuk menambah penghasilan belaka. Tentu saja hal ini menyebabkan berbagai persoalan, seperti masih adanya masyarakat yang tidak masuk ke dalam DPT dan masalah-masalah lain terkait prosedural penyelenggaraan TPS yang tidak sesuai aturan. Padahal, sebagai fungsi pelaksana mereka adalah eksekutor langsung di dalam proses pemilukada.

⁶ Wawancara dengan Ketua KIP Provinsi Aceh, Banda Aceh, 27 Oktober 2014.

Kendala kedua adalah, bayangkan kita harus akui penyelenggara pemilu di level desa, KPPS, PPS, bahkan PPK, kita hanya punya SDM yang boleh dikatakan rata-rata SMA-lah. Lalu kemudian ditambah dengan anggaran yang hanya sekali kita bisa melakukan bimbingan teknis kepada mereka. Apa yang diharap dari SDM kita yang rata-rata murni ditambah dengan anggaran yang hanya satu kali untuk bimbingan teknis? Apakah kita mau mengharap sempurna?⁷

2. Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih)

Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih) adalah lembaga yang berfungsi melakukan pengawasan terhadap berjalannya pemilu. Tujuannya adalah agar pemilu dapat terlaksana sesuai dengan prosedur yang berlaku. Panwaslih diatur oleh undang-undang kekhususan Aceh, yaitu UU No. 11 Tahun 2006. Tugas dan wewenangnya sebagai lembaga pengawas pemilu hanya berlaku selama pemilihan gubernur dan wali kota/bupati.⁸ Lembaga ini bersifat *ad hoc* dan aktif selama tiga bulan selama pemilukada berlangsung. Panwaslih yang berubah menjadi Bawaslu pada saat pemilihan nasional menempati gedung dan memakai fasilitas Bawaslu yang beralamat di Jl. Arakundo I Guece, Kompleks Banda Aceh (Foto 4).

Foto 4: Gedung Bawaslu/Panwaslih Aceh



Seperti halnya KIP, komisioner Panwaslih pun diseleksi dan dipilih oleh DPRA. Keadaan ini juga membuat masyarakat kurang percaya terhadap Panwaslih. Masyarakat menilai Panwaslih sebagai lembaga penyelenggara tidak netral. Panwaslih dianggap kerap melakukan pembiaran terhadap berbagai tindak kecurangan. Terlepas dari pembuktian bahwa Panwaslih tidak netral, seperti halnya dengan KIP, mekanisme perekrutan Panwaslih yang melalui

7 Wawancara dengan Ketua KIP Provinsi Aceh, Banda Aceh, 27 Oktober 2014.

8 Untuk pemilihan nasional, baik pemilihan legislatif maupun presiden, lembaga pengawas tetap bernama Panwaslu dengan sistem yang berbeda dari Panwaslih.

DPRA juga menimbulkan kecurigaan akan adanya kecenderungan Panwaslih untuk berpihak pada kelompok dominan di DPRA.

Walaupun kita tidak bisa memastikan ya, tetapi saya juga tidak yakin mereka lebih netral karena ada unsur politik di dalamnya; ya kan? Ketika misalkan hari ini kami direkrut oleh Bawaslu, kan ini tidak punya hubungan hutang jasa dengan yang merekrut. Kalau misalkan abang-abang di DPR, abang dari partai-partai tertentu. Ketika kami berdua menjadi apa, anggota Panwas rekrutan abang-abang saya tidak yakin misalkan saya akan berani menegakkan aturan. Iya itu yang membuat kenapa ketika pelanggaran yang terjadi itu tidak ditindaklanjuti.⁹

Hal lain yang menjadi permasalahan Panwaslih adalah kurangnya kewenangan yang dimiliki dalam menangani kasus-kasus yang ada. Salah satu kendalanya bersifat struktural. Tidak adanya unsur aparat di dalam Panwaslih dinilai menyebabkan kurang maksimalnya penindakan secara cepat pelanggaran-pelanggaran yang ditemui di lapangan. Mekanisme prosedur penanganan pelanggaran mengharuskan Panwaslih melapor ke pihak terkait, seperti kejaksaan atau kepolisian, melalui Gakkumdu¹⁰ dengan disertai bukti-bukti yang kuat. Panwaslih tidak bisa langsung menindak pelaku pelanggaran di lapangan. Padahal jika harus menunggu, pelakunya kerap kali sudah tidak dapat diidentifikasi lagi, sehingga kasus tidak terselesaikan. Oleh sebab itu, banyak pihak merasa bahwa pelibatan unsur aparat di dalam badan pengawas sangat penting.

Panwas hari ini tidak punya gigi. Menurut saya begitu. Dia tidak bisa eksekusi langsung. Jadi, tidak semuanya yang dulu itu buruk, Mas. Kembali saja ke dulu, di mana Panwas itu ada unsur aparatnya di dalam. Ada polisi, ada jaksa, begitu tindak siapa berani kasih uang lagi kalau dia sudah ditindak? Jadi, hari ini saya kembali bicara perbaikan regulasinya.¹¹

... selama ini memang kita di Bawaslu (Panwaslih), masalah pelanggaran harus dilaporkan dulu. Pemilu itu nanti *safety* apa tidak? Karena yang menangani pemilu ini kan wadahnya kan serse, Bawaslu (Panwaslih) ada laporan dan juga dari kejaksaan. Kenapa kok Bawaslu (Panwaslih) itu sering kita itu juga dongkol sama Bawaslu (Panwaslih)? Karena Bawaslu (Panwaslih) dulu, kita itu masih gabung di dalamnya situ. Nah, sekarang Bawaslu berdiri sendiri, Pak. Inilah; ada pelanggaran begini ini, “Seben-

9 Wawancara dengan Panwaslu Kota Sabang, Sabang, 30 Agustus 2014.

10 Gakkumdu (Penegakan Hukum Terpadu Pemilihan Umum) adalah forum bersama yang terdiri atas pengawas pemilu, kepolisian, dan kejaksaan untuk membahas kasus-kasus pelanggaran pidana pemilu. Dikutip dari www.rumahpemilu.org.

11 Wawancara dengan anggota DPRA Fraksi A non-Partai Lokal, Banda Aceh, 28 Oktober 2014.

tar, Pak, saya sedang mandi, Pak, sebentar.” Ah repot juga. Nah, Bawaslu (Panwaslih) juga tidak setia, kampanye Bawaslu itu tidak ada.¹²

Selain itu, status *ad hoc* yang berakhir setelah masa 3 bulan membuat Panwaslih tidak bisa membangun jaringan yang kuat yang dapat mendukung tugas mereka. Jaringan ini oleh beberapa pihak dinilai sangat penting sebagai bagian dari investigasi terkait kegiatan pengawasan yang dilakukan. Masa jabatan struktural 3 bulan membuat mereka hanya dapat melakukan pengawasan prosedural formal selama masa pelaksanaan pemilu. Investigasi mendalam tentu saja kurang dapat mereka lakukan dalam periode singkat tersebut. Persoalan lain terkait dengan kurangnya kualitas sumber daya manusia yang dimiliki panitia pengawas di tingkat bawah, seperti panitia pengawas kecamatan dan panitia kelurahan. Mereka dinilai masih kurang memiliki pemahaman teknis dan regulasi terkait dengan tugasnya sebagai pengawas pemilukada.

3. *Pemerintah Lokal*

Pemerintah lokal dalam perspektif kelembagaan pemilukada adalah wadah utama di dalam pelaksanaan pemilukada. Tujuan utama dari pemilukada adalah untuk memperoleh kepala pemerintahan lokal, baik di level provinsi maupun kota/kabupaten. Idealnya, pemerintah dapat mendukung penuh penyelenggaraan pemilukada oleh lembaga penyelenggara di daerah masing-masing. Dukungan tersebut dapat berupa sumber daya anggaran melalui APBD, infrastruktur, keamanan, dan sebagainya. Penjelasan pada bagian ini penjelasan akan berfokus pada sejauh mana kesiapan pemerintah lokal Aceh dalam pelaksanaan pemilukada. Pemerintah lokal yang dimaksud adalah pemerintah lokal selain lembaga pemilihan.

Dalam perspektif kelembagaan pemilukada peran pemerintah lokal haruslah bersifat netral.¹³ Pemerintah lokal tidak berhak melakukan intervensi apa pun. Akan tetapi, dalam pelaksanaan pemilukada di Aceh oleh beberapa pihak pemerintah lokal dianggap bersikap tidak netral. Pemerintah lokal cenderung berpihak pada salah satu partai dominan, yang kebetulan juga partai yang dominan di pemerintahan, untuk mempertahankan *status quo* mereka. Indikasi ini diidentifikasi pada lembaga DPRA. Sebagaimana yang telah dijelaskan, dalam undang-undang yang berlaku DPRA memiliki peranan untuk memilih anggota komisioner KIP dan Panwaslih. Dalam proses perekrutan komisioner ini banyak pihak menemukan berbagai indikasi keberpihakan sesuai kedekatan calon komisioner dengan partai dominan di DPRA. Hal ini bertujuan agar lembaga penyelenggara nantinya

12 Wawancara dengan Subbagian Intelijen Polda Aceh, Banda Aceh, 29 Oktober 2014.

13 Richard Scott (2012) mengidentifikasi regulasi dan norma menjadi beberapa pilar yang membangun unsur kelembagaan.

mementingkan kepentingan partai dominan tersebut. Indikasi mengenai keberpihakan ini salah satunya dapat dilihat dari tidak transparannya proses perekrutan berdasarkan suara mayoritas yang tentu saja didominasi partai dominan.

Ya, besar sekali. Hari ini di Aceh, hari ini di Aceh, kemarin ya ketika kita, jadi periode kemarinlah memilih anggota KIP untuk pemilu ini kan, kan begitu dia. Ya, periode yang lalu itu dipilih, diseleksi oleh komisi A. Dan anatomi kita, DPRA Aceh ini mayoritas dari partai lokal, ya dari partai lokal. Nah, sehingga anggota KIP terpilih hampir rata-rata orang yang dekat, orang yang mereka kenal.¹⁴

Permasalahan selanjutnya terkait dengan peran aparat keamanan yang dipandang kurang maksimal dalam menegakkan hukum. Pada beberapa kasus kekerasan yang berkaitan dengan pemilukada, aparat kepolisian dipandang oleh sebagian pihak melakukan pembiaran. pembiaran ini dinilai sebagai wujud keberpihakan Kapolda pada salah satu kandidat. Tentu hal ini membuat kepercayaan masyarakat terhadap aparat keamanan rendah. Namun, data lain menunjukkan bahwa kendala dalam penanganan kasus pelanggaran pemilu lebih disebabkan oleh sistem yang ada. Sistem ini mengharuskan Panwaslih melapor ke kepolisian melalui Gakkumdu, sementara Gakkumdu harus mempelajari terlebih dahulu apakah suatu kasus termasuk dalam kategori kewenangan mereka. Apabila tidak, maka kasus tersebut harus dilempar ke Bagian Reserse Kriminal Umum. Sistem seperti ini menyebabkan penanganan kasus kurang cepat tanggap. Selain itu, batasan waktu pelaporan, yakni lima hari sejak proses kejadian, juga menyebabkan banyak kasus tidak dapat ditangani. Tenggat waktu tersebut dinilai terlalu singkat, mengingat pelapor membutuhkan waktu yang cukup banyak untuk mengumpulkan bukti terlebih dahulu.

Gakkumdu ini harus menangani kasus-kasus yang bagaimana mungkin bisa membantu saya. Ada kesepakatan penanganan kasus yang bagaimana ditangani oleh Gakkumdu. Bukan semua kasus, walaupun itu berkaitan dengan pemilu. Kalau memang pemeriksaannya dihitung, wah ini tidak mumpuni, itu segera diselesaikan, sehingga segera disidangkan; itu di-*take over*. Karena ada peraturan yang Gakkumdu itu menangani, melapor pun kalau sudah 5 hari lewat itu tidak diterima.¹⁵

14 Wawancara dengan anggota DPRA Fraksi A non-partai lokal, Banda Aceh, 28 Oktober 2014. Informan adalah salah satu juri dalam proses seleksi pemilihan KIP dan Panswaslih provinsi.

15 Wawancara dengan Subbagian Intelijen Polda Aceh, Banda Aceh, 29 Oktober 2014.

4. *Partai Politik*

Partai politik adalah lembaga masyarakat yang memiliki tujuan mendapatkan kekuasaan.¹⁶ Partai politik juga memiliki peran dalam menghimpun aspirasi masyarakat yang begitu banyak untuk disederhanakan ke dalam satu wadah. Oleh sebab itu, partai politik adalah aktor penting dalam sistem demokrasi. Dalam UU No. 12 Tahun 2008 pasal 56 dijelaskan bahwa walaupun calon kepala daerah dan wakilnya adalah perseorangan, partai politik atau gabungan partai politik dapat menyarankan calon yang akan ikut berkompetisi dalam pemilu. Oleh karena itu, pengaruh kepentingan partai politik sangatlah kuat. Demikian halnya di Aceh, kesiapan partai politik dalam dinamika perpolitikan menjadi sangat penting untuk ditelaah lebih lanjut. Karakteristik partai politik lokal di Aceh yang merupakan transformasi gerakan separatis menambah kompleksitas persaingan di antara mereka.

Secara umum, kapasitas pengaderan di internal partai dinilai masih sangat kurang. Kader direkrut hanya menjelang pemilihan, sehingga tidak ada keberlanjutannya (*sustainability*). Implikasinya, fungsi pendidikan politik oleh partai berjalan kurang maksimal. Selama ini kader hanya dididik mengenai cara-cara mendapatkan kekuasaan, sementara pendidikan mengenai nilai-nilai demokrasi itu sendiri masih dirasa kurang. Padahal hal tersebut sangat penting untuk menjaga stabilitas politik.

Seharusnya parpol itu seperti sekolah. Di sekolah itulah tokoh kader bangsa belajar politik. Bukan sekadar mendapatkan kekuasaan. Bagaimana kita didik orang parpol agar merasa dirinya orang bangsa Indonesia. Di sinilah sehingga beliau itu tujuannya mendapatkan jabatan, tapi tidak mendidik. Sebagian main uang. Ini tidak sehat. Ini tidak memberi pendidikan parpol sama dengan sekolah untuk politik. Bukan sekadar mendapat kekuasaan, tapi juga bagaimana berpolitik yang baik.¹⁷

Kader-kader juga direkrut menjelang pemilu. Kader-kader itu juga ya kita tahulah kapasitasnya seperti apa. Jadi mustahil berharap pada partai politik di Indonesia itu mustahil seperti itu.¹⁸

Sosialisasi mengenai pendidikan politik sangat diperlukan untuk mengajarkan nilai-nilai demokrasi kepada para anggota. Tujuan partai politik memang untuk memperoleh kekuasaan, namun nilai-nilai demokrasi sangat penting untuk ditanamkan agar cara-cara dalam memperoleh kekuasaan sesuai

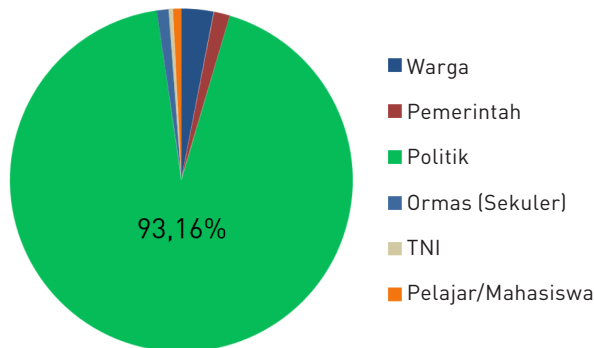
16 Profesor Miriam Budiarmo (2008: 403-404) berpendapat bahwa "Partai politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan programnya."

17 Wawancara dengan salah satu profesor IAIN Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

18 Wawancara dengan salah satu LSM Demokrasi di Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

dengan asas demokrasi. Faktanya, kekerasan masih banyak dilakukan oleh anggota-anggota yang berafiliasi dengan partai politik, seperti tim sukses, simpatisan, bahkan kader partai politik itu sendiri. Data SNPK mengidentifikasi bahwa sebagian besar insiden kekerasan terkait dengan pemilihan jabatan provinsi, kabupaten, dan kota dilakukan oleh pihak-pihak yang berafiliasi dengan partai politik (Grafik 8).

Grafik 8: Aktor yang Diketahui Melakukan Kekerasan Terkait dengan Pemilihan Jabatan Provinsi, Kota, dan Kabupaten di Provinsi Aceh 2005-2014 (n= 263)



Data di atas menunjukkan bahwa sebagian besar kekerasan dilakukan oleh pihak-pihak yang berafiliasi dengan partai politik. Berdasarkan data ini dapat dikatakan bahwa fungsi partai politik dalam memediasi konflik melalui jalur-jalur demokrasi belum maksimal. Partai politik masih belum mampu mengontrol massa mereka dengan baik. Sebagian dari kekerasan tersebut juga terjadi karena perseteruan di antara partai lokal di Aceh.

Dari seluruh provinsi di Indonesia, Aceh memiliki keunikan sebagai satu-satunya daerah yang memiliki partai lokal. Hal ini merupakan salah satu implementasi resolusi konflik dalam perjanjian perdamaian Helsinki. Partai lokal ini baru muncul sekitar tahun 2008, dan didominasi oleh elite mantan kombatan GAM. Ada dua partai lokal yang memiliki kekuatan dominan di Aceh, yaitu Partai Aceh (PA) dan Partai Nasional Aceh (PNA), tetapi akhir-akhir ini muncul partai baru di pemerintahan, yaitu Partai Damai Aceh (PDA).

Partai lokal dibentuk untuk mewadahi aspirasi politik masyarakat dan memperjuangkan kepentingan orang Aceh. Tetapi untuk beberapa partai lokal, nampaknya nilai-nilai demokrasi itu belum terwujud sepenuhnya. Salah satunya adalah Partai Aceh (PA). Memori perjuangan masa lalu masih sangat tertanam dalam ideologi PA, sehingga sangat fokus memperjuangkan poin-poin perjanjian Helsinki yang belum terealisasi, seperti PP kewenangan Aceh, pengibaran bendera, simbol-simbol kedaerahan, dan sebagainya. Poin perjanjian Helsinki yang belum terealisasi menjadikan elite PA berpan-

dangan bahwa perjuangan GAM masih belum berakhir. Pemerintah Indonesia dianggap secara sengaja tidak memenuhi poin-poin tersebut.

Misalnya, ada pelimpahan kewenangan pusat secara nasional untuk Aceh yang 6 perkara, kita tahu kan yang disebut dengan 6 perkara itu. Tapi yang saya urgen itu mengenai PP kewenangan Aceh. Di mana dengan PP kewenangan Aceh ini, Aceh bisa mengatur dirinya sendiri dengan aturan *qanun* dan tata pemerintahnya, atau simbol-simbol wilayahnya, atau juga dengan bentuk pemerintah yang seperti apa. Kemudian ada PP migas, di mana pusat dengan Aceh itu bisa mengelola bersama-sama. Seperti juga di forum dikatakan, Aceh tidak tahu pasti pendapatan di migas. Cuma dikasih hasil saja, ini hasil bulan ini, tujuh puluh persen.¹⁹

Para elite PA mengklaim sebagai pihak yang mendapatkan legitimasi dari masyarakat untuk memperjuangkan kemerdekaan Aceh. PA adalah evolusi dari GAM untuk melanjutkan perjuangan yang belum berakhir. Aceh tidak boleh tertipu lagi oleh pemerintahan Indonesia sebagaimana pengalaman sebelumnya. Mereka menganggap bahwa pemerintahan Indonesia sudah lama menipu Aceh dengan janji-janji yang telah diberikan semenjak masa kemerdekaan hingga sekarang. Terwujudnya perjanjian Helsinki dianggap sebagai buah dari jasa-jasa GAM yang melakukan perlawanan sehingga Aceh mendapatkan pengistimewaan dari pemerintah Indonesia. Oleh sebab itu, PA sebagai representasi GAM menganggap pihaknya satu-satunya yang memiliki hak untuk mendapatkan kursi otoritas kekuasaan karena jasanya di masa lalu.

Sebenarnya kita lebih pada ke Acehnya. Sebenarnya kalau kita lihat, seluruh orang Aceh ini bertekad, dengan melihat tujuan politik demokrasi saat ini, itu untuk mencapai cita-cita yang diinginkan. Seluruh komponen rakyat Aceh masih berkomitmen. Dari perjanjian kedua para pihak itu, untuk memperjuangkan apa yang dulu GAM [perjuangkan]. Kenapa masyarakat ini masih mendukung PA? Sebagai bagian dari simbol kelompok GAM di masa konflik, karena masyarakat masih percaya, bahwa perjuangan demokrasi ini akan tercapai, Aceh ini akan terbebas dari kemiskinan, kebodohan, hingga mencapai kemakmurannya. Ternyata kendala hari ini pun dari butir-butir perjanjian itu juga.²⁰

Kondisi partai lokal yang seperti ini menjadi salah satu penyebab demokrasi di Aceh kurang berjalan maksimal. Partai Aceh seakan-akan ingin memonopoli kekuasaan politik. Sejarah perjuangan masa lalu dijadikan klaim atas hak otoritas saat ini. Apabila ada orang yang mengancam perju-

19 Wawancara dengan salah satu kader Partai Aceh, Banda Aceh, 21 Juni 2014.

20 Wawancara dengan salah satu kader Partai Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

angannya, maka banyak cara dapat mereka lakukan untuk mempertahankan perjuangan tersebut, termasuk cara-cara yang tidak sesuai nilai-nilai demokrasi seperti kekerasan dan intimidasi. Persepsi ini menyebar pada sebagian masyarakat Aceh. Keadaan ini menjadi sangat rentan dan berpotensi memunculkan distabilitas di Aceh, terutama dalam kaitannya dengan kompetisi politik yang ada.

b. Dinamika Politik dan Penciptaan Friksi/Konflik

Perspektif kelembagaan tidak hanya melihat peran unit-unit lembaga dalam menjalankan fungsinya masing-masing. Sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya, perspektif kelembagaan juga melihat mekanisme sistem dan dinamika di antara lembaga-lembaga dalam menjalankan sistem yang ada (lihat Horton dan Hunt 1999). Pemahaman mengenai konstelasi dan peta politik di suatu wilayah sangat penting untuk mengidentifikasi bagaimana struktur kekuasaan berlaku. Dari struktur kekuasaan tersebut kita dapat memahami bagaimana relasi tiap-tiap pihak di ranah politik. Tentu saja hal ini menjadi penting bagi sistem pemelukada, baik yang sudah berlangsung maupun yang akan datang. Peta perpolitikan akan menggambarkan kekuatan pihak-pihak yang secara politis memiliki otoritas atas suatu wilayah.

Foto 5: Daftar Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur dalam Pemelukada Aceh Tahun 2006



Kondisi perpolitikan di Aceh tidak terlepas dari transformasi para mantan kombatan GAM di ranah politik. Sesuai Perjanjian Damai Helsinki tahun 2005, GAM berpartisipasi dalam pemilukada 2006. Oleh karena itu, tampil-lah dua pasangan kandidat dari GAM, yaitu Humam–Hasbi yang diusung PPP dan Irwandi–Nazar sebagai calon independen. Foto 5 memperlihatkan daftar pasangan calon dalam pemilukada Aceh tahun 2006.

Keadaan ini menunjukkan adanya perpecahan dalam internal GAM pada waktu itu, namun tensinya tidak terlalu tinggi. Perpecahan hanya berupa terbagi duanya suara GAM untuk memilih kandidat dari GAM yang akan memimpin Aceh ke depan. Humam–Hasbi cenderung didukung oleh para petinggi GAM, sedangkan Irwandi–Nazar cenderung didukung oleh anggota GAM yang berjuang di lapangan. Pada waktu itu kebanyakan petinggi GAM menyebar di luar negeri, sehingga untuk memberikan pengaruh dalam pengumpulan suara di lapangan kurang begitu efektif. Tensi persaingan tidak begitu tinggi, karena persepsi ideologi di antara mereka masih relatif sama. Banyak di antara mantan GAM yang belum memiliki orientasi politis. Selain itu, organisasi politik hasil transformasi struktural mantan kombatan GAM juga masih belum mapan. Keadaan ini membuat pasangan Irwandi–Nazar lebih unggul daripada Humam–Hasbi.

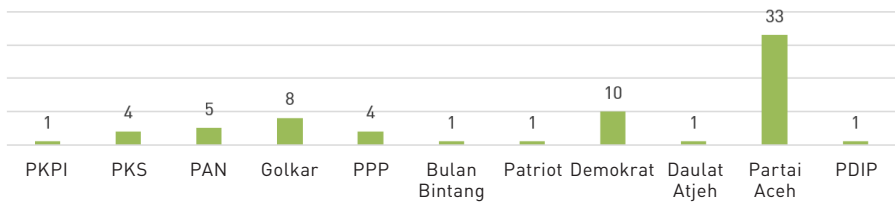
Meskipun dari GAM itu ada dua pasang yang maju, yang pertama Iwandi–Nazar, yang kedua H2O (Humam–Hasbi) maju dari PPP, Humam dan Hasbi. Lalu PPP, tapi kan Hasbi ini orang tetangga didukung oleh senior GAM; petinggi-petinggi GAM mendukung H2O, GAM lapangan dukung Irwandi–Nazar. Tetapi pada saat itu bisa dikatakan tidak ada benturan dan konflik. Petinggi GAM ini kan lemah, posisinya di luar negeri, nggak ada basis, sehingga yang kampanye besar-besaran di sini adalah kubunya Pak Irwandi–Nazar.²¹

Tensi persaingan semakin tinggi ketika kombatan GAM mulai terstruktur secara politis dengan terbentuknya PA. PA terbentuk dan disahkan pada tahun 2008; awalnya dengan nama Partai GAM, kemudian diganti menjadi Partai Aceh. PA adalah partai lokal pertama yang terbentuk dari mantan elite-elite GAM. Jika kita telaah 13 pernyataan mengapa memilih Partai Aceh yang dipublikasikan di *website* resmi PA, ideologi utama partai ini adalah melanjutkan perjuangan GAM dengan cara politik.²² Partai Aceh cukup mendominasi jumlah kursi di DPRA, sebagaimana terlihat dalam Grafik 9 berikut ini:

21 Wawancara dengan Staf Ahli Gubernur Bidang Politik Provinsi Aceh, Banda Aceh, 31 Oktober 2014.

22 Lihat <http://www.partaiaceh.com/2014/04/13-alasan-mengapa-memilih-partai-aceh.html> diakses pada 12 Oktober 2014, pukul 16.44 WIB.

Grafik 9: Hasil Perolehan Kursi di DPRA pada Pemilu Legislatif 2009²³



Data di atas menunjukkan adanya dua partai lokal yang mendapatkan kursi di DPRA, yaitu Partai Aceh dan Partai Daulat Atjeh. Selain PA, memang ada beberapa partai lokal lain di Aceh, seperti Partai Aceh Aman Seujahtra, Suara Independen Rakyat Aceh, Partai Rakyat Aceh, Partai Bersatu Atjeh, dan sebagainya. Namun, pada pemilu legislatif 2009 hanya dua partai lokal saja yang mendapatkan kursi, yaitu PA yang didominasi mantan kombatan GAM dan Partai Daulat Atjeh yang didominasi kalangan santri.

Menjelang pemilukada 2012, peta perpolitikan Aceh kembali berubah. Aktor utama masih dipegang oleh mantan kombatan GAM. Perseteruan terjadi antara kubu petinggi GAM dengan Irwandi Yusuf. Perpecahan dipicu oleh tidak didukungnya Irwandi Yusuf sebagai calon gubernur di pemilukada tersebut. Penyebabnya adalah lemahnya komunikasi politik Irwandi Yusuf di ranah elite dan memberikan citra buruk bagi petinggi GAM di media massa.²⁴ Hal ini membuat para petinggi GAM enggan memberikan dukungan kepada Irwandi. Faktor lainnya adalah kurangnya orientasi Irwandi Yusuf dalam memperjuangkan butir-butir perjanjian Helsinki yang belum terealisasi, sehingga para petinggi GAM menganggap Irwandi Yusuf tidak membawa ideologi utama kelompok mereka yang merupakan bentuk perjuangan baru GAM melalui jalur politik.

Pada akhirnya Irwandi kembali mengajukan diri sebagai calon independen. Hal ini menimbulkan perdebatan di Mahkamah Konstitusi terkait boleh–tidaknya calon independen pada pemilukada periode ini. Akibatnya, penyelenggaraan pemilukada diundur hingga tahun 2012. Pemilukada tersebut kemudian dimenangkan oleh Zaini Abdullah–Muzakkir Manaf yang diusung oleh PA. Persaingan semakin memanas di tahun 2012 karena para mantan kombatan telah terstrukturkan ke dalam PA, para petinggi memiliki akses untuk memberikan komando dan pengaruh kepada para mantan kombatan, dan pada periode ini juga banyak mantan kombatan yang menginginkan jabatan politis.²⁵ Foto 6 memperlihatkan pasangan calon gubernur dan wakil gubernur dalam pemilukada Aceh tahun 2012.

²³ Diolah dari data KIP Provinsi Aceh.

²⁴ Wawancara dengan Staf Ahli Gubernur Bidang Politik Provinsi Aceh, Banda Aceh, 31 Oktober 2014.

²⁵ Wawancara dengan Staf Ahli Gubernur Provinsi Aceh, Banda Aceh, 31 Oktober 2014.

Foto 6: Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur dalam Pemiluakada di Aceh tahun 2012



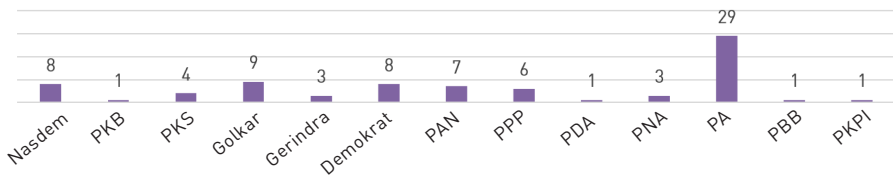
Melihat dukungan politisnya mulai berkurang, Irwandi Yusuf lantas menggandeng beberapa pihak untuk mendirikan partai lokal baru yang diberi nama Partai Nasional Aceh (PNA) pada tahun 2012. PNA didominasi oleh mantan elite GAM yang pecah karena perbedaan orientasi dengan pimpinan tinggi GAM. PNA memiliki ideologi yang mengedepankan kepentingan Aceh berdasarkan nilai-nilai demokrasi dan nilai-nilai Islam. PNA juga memiliki orientasi di tataran nasional. Hal ini dapat dilihat dari kutipan “Manifesto Nilai-Nilai Dasar Perjuangan Partai Nasional Aceh” sebagai berikut:

PNA sebagai wadah bagi seluruh rakyat Aceh, yang tersebar tidak hanya di Aceh namun di berbagai belahan nusantara dan dunia bertekad untuk melakukan perubahan yang fundamental dalam upaya mewujudkan sistem politik yang sehat dan demokratis serta untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang bermartabat.²⁶

Kemunculan PNA memunculkan pola persaingan baru. PA menganggap PNA sebagai ancaman politik terbesar mereka, mengingat Irwandi adalah mantan gubernur dan memiliki jaringan yang cukup kuat di antara para mantan GAM lapangan. Keadaan ini menyebabkan perseteruan antara PA dan PNA menjadi sangat kuat hingga sekarang. Namun, pada kenyataannya setelah pemilihan legislatif 2014 PNA mendapatkan kursi yang jauh lebih sedikit dibandingkan PA. Hal Ini dapat dilihat dalam Grafik 10 berikut:

26 “Manifesto Nilai-Nilai Dasar Perjuangan Partai Nasional Aceh,” diambil dari www.pna.or.id/profil/manifesto/#VDpgNCj-JDs diakses pada 12 Oktober 2014, pukul 18.13 WIB.

Grafik 10: Hasil Perolehan Kursi di DPR Aceh pada Pemilu Legislatif 2014²⁷



Data di atas menunjukkan adanya tiga partai lokal yang mendapatkan kursi di DPR Aceh pada pemilihan legislatif 2014, yaitu PA, PNA, dan PDA. PA mengalami penurunan jumlah kursi sekitar 12% jika dibandingkan dengan pemilu legislatif 2009. Hal ini terkait dengan menurunnya kepercayaan terhadap PA yang diisukan sering melakukan tindakan intimidatif dan semena-mena terhadap rakyat, sehingga suaranya berpindah ke PNA yang memiliki figur Irwandi sebagai gubernur pada periode sebelumnya. Adapun Partai Daerah Aceh (PDA) merupakan transformasi dari Partai Daulat Aceh yang mendapatkan kursi di pemilu 2009. Partai ini berganti nama karena ada kendala teknis. Sebagaimana Partai Daulat Aceh, partai ini didominasi kalangan santri.

Jika diperbandingkan antara PA dan PNA yang sama-sama didominasi mantan elite GAM, oleh beberapa pihak PA dinilai lebih radikal daripada PNA. Sebagian kalangan memersepsi PNA sebagai kaum intelektual GAM. Mereka berjuang melalui diplomasi sebelum masa perjanjian damai. Adapun PA lebih mengedepankan perjuangan-perjuangan masa lalu GAM yang sampai sekarang masih belum sepenuhnya tercapai. Perjuangan yang dimaksud adalah perlawanan terhadap ketidakadilan pemerintah Indonesia dalam memperlakukan Aceh. Ideologi masa lalu masih dibawa oleh PA, tetapi cara perjuangan yang mereka tempuh sudah berubah dari perjuangan senjata menjadi perjuangan politik.

Partai Aceh adalah reinkarnasi GAM di masa damai yang mengubah perjuangan bersenjata menjadi perjuangan politik. 3. Karena MoU Helsinki lahir setelah petinggi GAM menandatangani. Setelah damai, GAM membentuk KPA yang kemudian melahirkan Partai Aceh. Karenanya, Partai Aceh diakui sebagai penerus representasi GAM di masa damai.²⁸

Ya di level intelektual. Tetapi tetap komandonya itu mantan-mantan komandan GAM, komandonya. Ya seperti Sofyan Daud, ya itu kan malah juru bicara GAM. Sofyan Daud petingginya partai PNA.²⁹

27 Diolah dari data KIP Provinsi Aceh.

28 "13 alasan mengapa harus pilih Partai Aceh," diambil dari www.partaiaceh.com, pada 3 Januari 2015.

29 Wawancara dengan Ketua Komisioner Provinsi Aceh, Banda Aceh 27 Oktober 2014.

PNA direpresentasikan oleh Irwandi. Walaupun dulu belum ada PNA, PA oleh teman-teman GAM garis keras sekaranglah. Akhirnya yang muncul adalah konflik mereka meminta agar Irwandi, agar pemilukada dimundurkan.³⁰

Beberapa orang mengidentifikasi bahwa relasi patron di antara internal PA masih sangat kuat. Relasi patron tersebut didominasi oleh para mantan pimpinan GAM. Pimpinan GAM masih memiliki pengaruh yang kuat di dalam tubuh PA, sehingga calon-calon kepala daerah yang diusung dari elite GAM harus memiliki persamaan visi dengan para mantan pimpinan GAM ini. Selain itu, kebanyakan PA saat ini bukanlah anggota GAM yang dahulu pernah berjuang sebelum masa perdamaian. Kebanyakan dari para anggota PA yang dulunya anggota GAM telah dipecat karena mendukung Irwandi mencalonkan diri di pemilukada 2012, yang mana hal tersebut bertentangan dengan keinginan petinggi GAM.

c. Peran Masyarakat Sipil (*Civil Society*) dalam Pelaksanaan Pemilukada

Masyarakat sipil (*civil society*) adalah bagian penting dalam sistem demokrasi. Demokrasi tidak akan dapat berjalan dengan baik tanpa *civil society* (Fukuyama 2005), yang secara khusus berperan dengan menciptakan modal sosial.³¹ Selain itu, salah satu variabel penting suksesnya pemilukada pasca-konflik adalah keterlibatan aktif CSO dalam proses pelaksanaannya (Korth 2011). Secara konseptual, pengkajian atas peran CSO (*civil society organization*), atau sebut saja NGO (*non-governmental organization*), dalam pembangunan demokrasi di mana pun tidak lepas dari karya Alexis de Tocqueville yang berjudul *Democracy in America*. Karya tersebut menjadi semacam “*seminal work*”, karya yang banyak dikutip oleh peneliti sesudahnya. Secara ringkas, Tocqueville menegaskan bahwa fondasi demokratisasi di Amerika pada abad ke-18 mencakup persamaan (*equality*), kebebasan (*freedom*), serta terbangunnya infrastruktur sosial dengan berdirinya asosiasi-asosiasi (CSO). Melalui asosiasi-asosiasi inilah masyarakat bebas berserikat dan menyampaikan pendapat dan aspirasi secara setara (Tocqueville 2003). Dengan demikian, secara teoretis CSO menjadi semacam *competing centers of power* atau *alternative sources of power* (sumber kekuasaan alternatif), di samping negara yang merupakan *primary locus of power* (lokus utama kekuasaan). Adanya pusat-pusat atau sumber alternatif kekuasaan merupakan salah satu kondisi dan ciri penting sebuah negara atau wilayah demokratis.

30 Wawancara dengan Mantan Anggota Komisioner KIP, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

31 Modal sosial adalah seperangkat nilai dan norma yang memungkinkan manusia bekerja bersama untuk memperjuangkan kepentingan di antara mereka (lihat Fukuyama 2005).

Pemilukada pasca-konflik di Aceh ditujukan bukan hanya untuk membangun perdamaian, tetapi juga demokrasi lokal. Pembangunan demokrasi hanya bisa menjadi semakin baik jika CSO pun semakin kuat dan berkembang. Berdasarkan pengamatan dan pengalaman berbagai informan, partisipasi dan keterlibatan CSO dalam pelaksanaan pemilukada dan pembangunan demokrasi di Aceh masih bersifat fluktuatif, tidak konsisten, dan terutama bergantung pada keberadaan sumber dana. Sebagaimana diungkapkan salah seorang penggiat perdamaian di Aceh dan mantan ketua salah satu CSO:

Kekuatan CSO ini sangat fluktuatif juga, sangat ditentukan oleh *mood-mood* sosialnya, kadang-kadang, lagi *ngetren* di *peace*, *peace* semua, lagi *ngetren* di HAM, HAM semuanya. Tidak cukup kreatif dalam melihat permasalahan dan isu secara berkesinambungan dan berkomitmen dalam isu tersebut. Dalam konteks program yang elaboratif itu sama sekali tidak ada. Nah, persoalan yang paling urgen adalah masalah dana. Kalau ada dana, bekerja.³²

Dalam pelaksanaan pemilukada 2006 peran CSO sangat kuat. CSO lokal mendapatkan *support* besar dari lembaga internasional.³³ Keadaan pasca-tsunami dan perjanjian perdamaian membuat Aceh banyak mendapatkan perhatian dari pihak-pihak Internasional. Bantuan dari pemerintah pusat juga sangat kuat pada periode ini. Namun, setelah 2009 dukungan tersebut mulai berkurang, CSO di Aceh pun mulai menurun kapasitasnya. Begitu juga dalam pelaksanaan pemilukada gubernur 2012, peran mereka semakin menurun.

Penyebab penurunan peran tersebut bukan berasal dari faktor internal mereka, melainkan lebih karena faktor eksternal yang menghambat mereka dalam dapat berpartisipasi secara maksimal. Salah satunya adalah keterbatasan pendanaan dan ketergantungan pada donor.

Oleh LSM bisa memantau pembangunan. Seperti pembangunan yang berfaedah, kurang dan tidak berfaedah. LSM lemah. Kenapa lemah? Masalah *funding*. Itu problem. Sekarang tidak mudah dari luar. Sekarang kalau tidak dekat-dekat, *civil society* kita lemah.³⁴

Kendala selanjutnya terkait dengan ancaman/intimidasi dari beberapa pihak. Intimidasi membuat CSO lebih berhati-hati dalam bertindak dan menjalankan aktivitasnya. Ketika CSO menemukan adanya tindak pelang-

32 Wawancara dengan akademisi kajian konflik, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

33 Wawancara dengan Staf Ahli Gubernur Bidang Politik Provinsi Aceh, Banda Aceh, 31 Oktober 2014.

34 Wawancara dengan Profesor IAIN Ar-Raniry, Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

garan, mereka kesulitan untuk menemukan masyarakat yang mau menjadi saksi. Hal ini dikarenakan masyarakat takut akan ancaman-ancaman dan intimidasi jika mereka bersedia menjadi saksi.

Ada, misalnya kalau kita bangun begini kaya adalah laporan dari mereka, 31 orang melapor, masalah kecurangan-kecurangan, penyelenggara, kemudian intimidasi, ada kampanye terselubung, *gitu-gitu* masuklah. Cuma ketika kita konfirmasi, kita kan lapor nih ke Banwaslu nih. Ketika dikonfirmasi ke Banwaslu, takut mereka. Nah, masih begitu, *Bro*. Nah, nggak ada yang mau jadi saksi. Nah, kan secara hukum kita kan harus ada bukti-bukti, harus ada saksi, dia lihat di mana, segala macam. Nah, akhirnya selesai.³⁵

Persaingan para pihak ini yang kadang-kadang menyulitkan kita kalau kita bicarakan sampaikan A, itu dianggap bagian dari kelompok B. Jadi, paling mungkin yang kita lakukan lebih ke validasi pemilih, *monitoring*, dan semacamnya. Peran-peran yang mungkin kita jalankan. Yang kadang kala juga belum tentu produktif, kalau kita nggak *ngambil* kebijakan atau tindakan atau coba memengaruhi para pihak.³⁶

Selain itu, terdapat sorotan kritis yang mempertanyakan motivasi dan tujuan masyarakat terlibat dalam berbagai CSO. Berdasarkan kesaksian beberapa informan, banyak masyarakat yang aktif di CSO selama pelaksanaan pemilukada lebih karena ingin menjadikan keterlibatan tersebut instrumen untuk mendapat akses pekerjaan atau posisi tertentu. Kondisi tersebut, misalnya, dibuktikan dengan banyaknya aktivis CSO yang kemudian melamar menjadi anggota KIP, juru bicara PA, staf ahli PA, caleg PA, pengacara PA, dsb.,³⁷ atau menjadi bagian dari partai lain. Bahkan ada beberapa dari mereka yang kemudian terpilih menjadi anggota dewan. Namun demikian, kondisi tersebut tidak secara otomatis negatif, baik dalam kaitannya dengan hak individu untuk mencalonkan diri maupun dengan pembangunan demokrasi. Jika para aktivis CSO tersebut terpilih sebagai anggota dewan, misalnya, atau terpilih untuk menduduki posisi-posisi publik strategis lainnya, diharapkan mereka dapat berkontribusi membangun demokrasi berbekal pengetahuan yang mereka dapatkan selama menjadi aktivis demokrasi.³⁸

35 Wawancara dengan salah satu mantan Komisioner KIP Provinsi Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

36 Wawancara dengan salah seorang aktivis demokrasi, Banda Aceh 20 Juni 2014.

37 Wawancara dengan salah satu mantan Komisioner KIP Provinsi Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

38 Wawancara dengan salah seorang aktivis demokrasi, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

Di luar berbagai evaluasi kritis yang ditujukan pada keterlibatan dan partisipasi CSO dalam pemilukada di atas, hal lain yang perlu dikaji adalah program-program dan berbagai bentuk aktivitas CSO dalam mendukung pembangunan demokrasi, khususnya dalam pelaksanaan pemilukada secara jujur dan adil. Dalam konteks pemilukada di Aceh, aktivitas CSO umumnya berfokus pada hal-hal yang tidak dilakukan oleh parpol, seperti pendidikan dan sosialisasi politik, yang mencakup penjelasan hak-hak pemilih, visi dan misi calon, dsb. Sebagaimana yang ditegaskan oleh salah seorang aktivis CSO sebagai berikut:

CSO kan terus melakukan penguatan kepada masyarakat. Untuk memberikan pendidikan politik. Misalnya, partai tidak melakukan kerjanya secara utuh untuk pendidikan politik kepada pemilih. CSO mengambil peran yang tidak diambil oleh parpol. CSO mendidik masyarakat agar mengetahui hak-haknya seperti apa, visi–misi calon, dll. Tapi lagi-lagi ya misinya memang uang. Jadi di hari-hari akhir diberikan uang, jilbab. Di kampung-kampung diberikan uang, baju, jilbab kepada ibu-ibu pengajian.³⁹

Salah satu peran penting CSO dalam proses pelaksanaan pemilukada adalah sosialisasi dan pendidikan politik, khususnya jika peran parpol dalam domain tersebut relatif lemah. Namun sayangnya, kenyataan yang berkembang sering kali memperlihatkan bahwa pendidikan politik yang sudah diberikan kepada masyarakat menguap begitu saja dan dikalahkan oleh model politik insentif material/finansial. Dalam kaitan ini, asumsi teoretis Lipset ada benarnya, bahwa salah faktor penting kuatnya demokrasi adalah kuat dan sejahteranya kelas menengah (*the prosperous middle-class*) (Majumdar & Singh 1999).

II. MALUKU

a. Kesiapan Lembaga Pemilihan Pemilukada

Lembaga pemilihan yang ada di Maluku secara struktural berbeda dengan lembaga pemilihan yang ada di Aceh. Lembaga pemilihan di Maluku merujuk kepada UU No. 15 Tahun 2011. Lembaga pemilihan ini secara struktural sama seperti lembaga pemilihan pada umumnya di provinsi-provinsi lain di Indonesia. KPU provinsi dibentuk dan diseleksi oleh lembaga penyelenggara di level nasional, yaitu KPU nasional. Begitu juga dengan Bawaslu provinsi yang dibentuk dan diseleksi oleh Bawaslu nasional. Secara umum, hal ini dapat digambarkan dalam Gambar 3 berikut:

³⁹ Wawancara dengan salah seorang aktivis demokrasi, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

Gambar 3: Fungsi Pelaksanaan dan Pengawasan Pemilu pada Maluku



1. Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD)

Fungsi pelaksanaan dijalankan oleh KPU provinsi yang dibentuk oleh KPU nasional melalui tahap-tahap seleksi khusus. KPU Provinsi Maluku berperan membuat regulasi peraturan daerah dan mengoordinasi penghimpunan suara mulai dari pendistribusian, pemungutan, hingga perhitungan suara. KPU Provinsi Maluku saat ini bertempat di Jl. Sultan Hasanuddin, Tantui, Ambon (Foto 7).⁴⁰

Namun demikian, KPU Provinsi Maluku memiliki keterbatasan dalam segi eksekusi di lapangan karena eksekusi di lapangan merupakan wewenang KPU kabupaten/kota. Salah hal unik di KPU Provinsi Maluku adalah adanya pertimbangan antara jumlah komisioner Islam dan Kristen. Selain itu, KPU Provinsi Maluku juga melakukan program pendidikan politik. Namun demikian, keterbatasan anggaran menyebabkan implementasi program ini kurang maksimal.⁴¹

Permasalahan juga ditemui pada lembaga pemilihan di level kabupaten/kota ke bawah.⁴² Faktor penyebabnya adalah keterbatasan pemahaman konseptual dan teknis mengenai pelaksanaan pemilu berdasarkan aturan yang berlaku. Pemahaman mereka mengenai internalisasi nilai-nilai demokrasi juga dinilai masih sangat kurang. Permasalahan-permasalahan ini semakin kentara pada panitia *ad hoc* di tingkat bawah, seperti KPPS. KPU Provinsi selaku penyelenggara juga memiliki keterbatasan dalam melakukan pelatihan bimbingan teknis karena minimnya anggaran. Padahal kegiatan pelatihan ini penting untuk meningkatkan kapasitas pengetahuan panitia di tingkat bawah.

⁴⁰ <http://kpu-malukuprov.go.id/>

⁴¹ Wawancara dengan Ketua KPU Provinsi Maluku, Ambon, 25 Agustus 2014.

⁴² Wawancara dengan Ketua KPU Provinsi Maluku, Ambon, 25 Agustus 2014.

Foto 7: Gedung KPU Provinsi Maluku



Panwaslu Maluku Tengah melihat bahwa permasalahan terletak pada kesadaran panitia level bawah mengenai nilai-nilai dan konsep demokrasi. Padahal kebanyakan dari mereka merupakan orang-orang yang berpengalaman dan pernah menjadi panitia pada pemilu-pemilu sebelumnya. Keadaan ini justru membuat mereka sangat paham akan celah-celah untuk berbuat curang. Panwaslu Maluku Tengah juga menambahkan bahwa latar belakang pendidikan dan pekerjaan utama yang minim panitia di level bawah juga memicu mereka untuk tergoda melakukan kecurangan demi mendapatkan berbagai bentuk imbalan.

Orang-orang yang notabene sudah menjalani pemilu pada tahun-tahun sebelumnya, pada pemilu-pemilu sebelumnya. Itu yang membuat ruwetnya. Sehingga mungkin karena sudah terbiasa lalu mereka juga sudah lihai dalam pos itu, menjadi indikasi-indikasi pelanggaran juga di situ... Jadi kita mau, mau mengakomodir sumber daya manusia yang dari masyarakat biasa, baca tulisnya sangat susah. Masyarakat-masyarakat yang di daerah kepulauan, kecamatan-kecamatan kepulauan.⁴³

Permasalahan selanjutnya terkait dengan pendistribusian logistik pemilu, seperti surat suara, kotak suara, dan sebagainya. Keterbatasan pendistribusian tersebut dikarenakan transportasi laut yang tidak memadai. Transportasi laut yang digunakan masih tergantung pada kapal komersial yang jadwal berlayarnya terkadang tidak sesuai dengan jadwal KPU. Hal ini kerap menimbulkan keterlambatan. Padahal transportasi laut sangat penting mengingat wilayah Maluku sebagian besar berupa laut dan kepulauan.

43 Wawancara dengan Komisioner Panwaslu Maluku Tengah, Masohi, 19 November 2014.

Cuma persoalannya adalah Maluku ini punya kekhususannya adalah kepulauan, sehingga butuh apa namanya selaku penyelenggara, butuh strategi khusus, untuk menyelesaikan proses tahapan itu sendiri sehingga dia berjalan sesuai dengan ya, agenda yang direncanakan, atau tahapan yang sudah ditetapkan itu sendiri, sehingga maka daerah lain sudah selesai, yang daerah lain belum. Ya itu kan, makanya komunikasi-komunikasi yang dilakukan selaku penyelenggara pemilu itu sendiri terhadap pemerintah itu dilakukan secara intens. Di mana komunikasi-komunikasi terkait dengan kendala itu umpamanya, terkait dengan transportasi. Sehingga dengan demikian, dalam hal distribusi logistik, membutuhkan kapal umpamanya yang sesuai dengan target KPU itu harus sampai.⁴⁴

Selain itu, KPU sejauh ini masih belum sepenuhnya mendapatkan kepercayaan dari masyarakat terkait netralitas penyelenggaraan. Beberapa kasus membentuk persepsi tersebut, misalnya kasus penyelenggaraan pemilukada gubernur di Seram Bagian Timur (SBT) pada tahun 2013. KPU Kabupaten SBT dianggap bias akan kepentingan salah satu calon yang kebetulan masih menjabat sebagai bupati di kabupaten tersebut. Keberpihakan ini terlihat dari pembiaran oleh pihak penyelenggara terhadap pelanggaran-pelanggaran yang bertujuan memenangkan salah satu calon, misalnya dengan pemalsuan suara di mana jumlah suara sah melebihi jumlah pemilih di dalam DPT. Permasalahan ini telah ditindaklanjuti dan dibawa ke ranah hukum hingga akhirnya panitia KPU Kabupaten SBT dinyatakan bersalah.

KPU kabupaten di Seram Bagian Timur di DKPP dan berdasarkan keputusan dengan tim, mereka salah, diberhentikan semua. Karena bupatinya sendiri yang calon gubernur. Jadi, ada keberpihakan dari teman-teman KPU kabupaten di sana itu. Jadi, sebenarnya bukan juga keberpihakan, tapi pembiaran ya, keberpihakan juga sebenarnya, karena mereka tidak berpihak, kenapa tidak melakukan perbaikan.⁴⁵

Bias identitas kelompok keagamaan nampaknya juga masih melekat pada penyelenggara. Meskipun sistem yang ada dirancang untuk menekan sensitivitas terkait isu keagamaan, tetap ada panitia penyelenggara yang masih juga memiliki pertimbangan nilai berdasarkan identitas kelompok mereka. Bawaslu menilai bahwa di tubuh KPU provinsi ada indikasi masih melekat kuatnya pertimbangan identitas kelompok berbasis agama. Namun, berdasarkan data yang ditemukan, hal tersebut ada hanya di tataran ide penyelenggara saja; masih belum ada indikasi kecenderungan tersebut terimplementasi dalam tindakan. Hal ini juga berlaku pada isu yang ada di masyarakat secara umum.

44 Wawancara dengan Ketua KPU Provinsi Maluku, Maluku, 25 Agustus 2014.

45 Wawancara dengan Ketua KPU Provinsi Maluku, Ambon, 25 Agustus 2014.

Dalam perkembangannya, isu tersebut bergeser ke ranah etnisitas. Primordial nilai identitas kelompok berdasarkan etnisitasnya juga mulai berkembang di sebagian tubuh penyelenggara.

Masih ada ketidak-netralan di dalam sikap penyelenggara karena identitas status yang melekat. Iya, itu jahat dan *beta* anti sekali Ketua KPU karena dia bilang dulu, masa *seng* orang Islam yang bisa jadi gubernur.⁴⁶

Oh, itu tidak terlalu bagus-bagus amat juga. Buktinya kan Ketua KPU yang tadinya kita pikir dia baik, padahal ternyata padahal saat pemilu putaran pertama kan indikasinya ada terjadi penyimpangan begitu. Tetapi di satu sisi beliau adalah anak *negri*, anak daerah, anak adat. Beliau kan anak adat, jadi akhirnya tidak mampu.⁴⁷

2. *Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu)*

Perimbangan juga hadir di dalam Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang saat ini bertempat di Jl. Cut Nyak Dien No. 9, Karang Panjang, Ambon (Foto 8). Perimbangan antara Islam dan Kristen di tubuh lembaga ini dianggap dapat merepresentasikan kenetralan penyelenggara. Sebagai contoh, beberapa dekade yang lalu dalam proses pemilihan Bawaslu hanya ada tiga kandidat dan semuanya kebetulan beragama Kristen. Hal ini menjadi perdebatan, dan akhirnya dicari kandidat lain yang beragama Islam sebagai representasi. Salah satu komisioner Bawaslu menganggap bahwa bukan profesionalisme yang dijadikan indikator perekrutan utama, melainkan representasi dari tiap-tiap kelompok identitas.

Kami di Bawaslu kan dua Kristen satu Muslim. Ada kasus untuk DPR RI yang berdasarkan hasil perhitungan rekapitulasi kabupaten yang sudah dimanipulasi kebetulan yang Muslim yang dapat. Yang Kristen ini dia punya data bahwa dia yang harusnya masuk. Melaporlah dia ke Bawaslu, Bawaslu tindak lanjut sesuai aturan. Setiap laporan kan harus ditindak-lanjuti, kita bedah semua data yang kita punya dari masing-masing TPS di kota itu, ternyata memang dia yang menang. Yang salah, yang Muslim itu hasil manipulasi. Kita rekomendasikan untuk Kota Tual itu hitung ulang. Muncullah gerakan kawan-kawan yang Muslim. Dua orang di Bawaslu itu yang memengaruhi, satu orang muslim itu tidak bisa bikin apa-apa, makanya Bawaslu cari rekomendasi itu menguntungkan yang Kristen. Masih ada pikiran seperti itu, elite partai masih punya pikiran seperti itu.⁴⁸

46 Wawancara dengan salah satu Komisioner Bawaslu Provinsi Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014.

47 Wawancara dengan penduduk lokal, Ambon, 23 Agustus 2014.

48 Wawancara dengan salah satu Komisioner Bawaslu Provinsi Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014.

Foto 8: Gedung Bawaslu Provinsi Maluku



Secara umum, peran lembaga pengawasan pemilu di Maluku baik di level provinsi maupun kota/kabupaten telah berjalan dengan baik. Beberapa kasus juga telah ditindaklanjuti dengan baik. Mereka memberikan transparansi informasi mengenai status pelaporan SMS. Namun, masih banyak juga kasus yang tidak berhasil dituntaskan. Hal ini lebih disebabkan oleh keterbatasan kewenangan. Status *ad hoc* dengan periode jabatan singkat menyebabkan minimnya peluang untuk membentuk jaringan dan menyusun program yang berkelanjutan dalam melaksanakan pengawasan.⁴⁹

Lembaga pengawas pemilu hanya memiliki kewenangan untuk merekomendasikan kepada pihak KPU atau kepolisian untuk mengusut pelanggaran yang ditemui di lapangan. Baik Bawaslu provinsi maupun Panwaslu kota/kabupaten tidak mampu menindak secara langsung setiap pelanggaran yang terjadi. Keterbatasan waktu penanganan pelanggaran kian membuat kurang maksimalnya penindakanlanjutan pelanggaran-pelanggaran tersebut. Aspek kewenangan yang sangat terbatas ini mereka rasakan kurang dapat menciptakan pemilukada yang adil. Sebagai contoh, di Maluku Tengah Panwaslu kabupaten setempat meminta KPU melakukan perhitungan suara ulang karena telah terjadi penggelembungan suara. Namun, KPU tidak melaksanakan rekomendasi tersebut. Padahal secara prosedural kasus tersebut telah terbukti dan panitia di tingkat bawah yang melakukan penggelembungan suara juga telah dinyatakan bersalah.

Masalahnya ketika laporan yang kita buat, misalnya kita setelah buat kajian, kita rekomendasikan ke teman-teman KPU, KPU tidak laksanakan. Nah, itu jadi masalah. Sejauh misalnya contoh kemarin, misalnya ketika ada pelanggaran ini, terkait penggelembungan kita rekomendasikan untuk pemilihan suara ulang atau penghitung. Nah, teman-teman KPU

49 Wawancara dengan Komisioner Panwaslu Maluku Tengah, Masohi, 19 November 2014.

tidak mengakomodir ini. Undang-undang 32 kan ini batas penanganan pelanggaran ini hanya 3 hari. Bayangkan kami di sini ke Pulau Banda perjalanannya 3 malam. Kalau musim ombak kami tidak bisa berbuat apa-apa; hanya 3 hari, masalahnya kadaluwarsa. Misalnya, penggelembungan di sana sekitar 10 ribu itu bagaimana itu juga itu jadi tentang waktu.⁵⁰

Dari segi kapasitas sumber daya manusia, integritas panitia juga menjadi permasalahan dalam lembaga pengawasan di Maluku. Sebagaimana permasalahan pada lembaga pemilihan lainnya, pemahaman konseptual dan teknis masih belum sepenuhnya maksimal. Minimnya latar belakang pendidikan, khususnya pada panitia level bawah, juga turut memengaruhi hal ini. Selanjutnya, beberapa kecurangan juga ditemukan pada panitia pengawas. Salah satu contohnya adalah kasus panitia pengawas di Kabupaten SBT yang ditangkap dan terbukti bersalah karena sengaja melakukan pembiaran atas tindak kecurangan yang dilakukan panitia pelaksana, padahal laporan telah diberikan kepada mereka.

Kalau permasalahan itu kan, itu diungkapkan oleh Panwas sendiri. Salah satu anggota Panwas yang juga sekarang dia sudah dinon-aktifkan oleh DKPP. Dianya tidak menerima proses-proses itu. Lalu dia membuka itu pada media, lalu ke Bawaslu provinsi, lalu proses. Ada dalam sendiri dari dalam, ada pelaporannya tapi tidak diproses sama dia memang seperti dibiarkan seperti itu ya.⁵¹

Ya sebenarnya beda-beda tipis juga, karena banyak penyelenggaraan, ada banyak laporan yang tidak ditindaklanjuti. Buktinya saya tidak tahu Ketua Bawaslu ini dipecat atau tidak, main kartu dia.⁵²

3. *Pemerintah Lokal*

Pemerintah lokal yang dimaksud di sini adalah lembaga pemerintah selain lembaga pemilihan. Secara umum, peran pemerintah lokal dalam pelaksanaan pemilukada di Maluku serupa dengan peran pemerintahan lokal di daerah lain. Bappeda Maluku bertugas menganggarkan dana yang dibutuhkan oleh lembaga-lembaga terkait. Sistem yang digunakan adalah pengajuan—lembaga terkait mengajukan dana kepada Bappeda, Bappeda lalu mengevaluasinya untuk kemudian disetujui. Sistem seperti ini dianggap dapat menekan korupsi.

Dari segi persiapan pelaksanaan, ada beberapa hal yang dilakukan oleh pemerintah lokal. Misalnya, melalui Kesbangpol pemerintah mengadakan sosialisasi nilai-nilai politik demokrasi. Biasanya program seperti ini dila-

50 Wawancara dengan Bawaslu Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014.

51 Wawancara dengan Komisioner Panwaslu Maluku Tengah, Masohi, 19 November 2014.

52 Wawancara dengan salah satu LSM, Ambon, 17 November 2014.

kukan dengan menggelar forum yang dihadiri para elite politik, LSM, dan tokoh-tokoh masyarakat. Dalam hal pembentukan panitia penyelenggara, pemerintah lokal sangat mempertimbangkan faktor perimbangan ketika menyeleksi kandidat. Perimbangan yang dimaksud adalah perimbangan antara anggota panitia yang beragama Islam dan Kristen. Perimbangan ini dirasakan perlu sebagai representasi simbolis bahwa panitia penyelenggara bersifat netral, tidak condong ke kelompok Islam ataupun Kristen.

Di sisi lain, terdapat juga beberapa kelemahan dari pemerintah lokal terkait dengan penyelenggaraan pemilukada. Beberapa di antaranya adalah anggaran yang dirasakan kurang, mengingat Maluku adalah daerah kepulauan. Keterbatasan ini dirasakan oleh beberapa panitia penyelenggara terutama pada tahap pendistribusian logistik ke daerah-daerah di pulau lain, juga oleh kepolisian dalam memobilisasi pasukannya untuk mengamankan pelaksanaan pemilukada. Selain itu, pemerintah lokal juga menghadapi persoalan keterbatasan infrastruktur, seperti kurang memadainya transportasi laut dan jaringan komunikasi antarpulau. Keterbatasan ini juga menghambat panitia untuk berkoordinasi dan melakukan mobilisasi. Kasus unik terkait dengan infrastruktur terjadi ketika pelaksanaan pemilukada di Maluku Tengah. Pada waktu perhitungan suara, terjadi pemadaman listrik oleh PLN,⁵³ sehingga mereka harus menghitung suara di malam hari dengan keadaan minim penerangan. Tentunya hal ini sangat berpotensi untuk terjadinya kecurangan.

Kepolisian adalah pihak utama yang menjalankan fungsi pengamanan dalam pemilukada. Secara umum banyak pihak yang berpendapat bahwa kinerja kepolisian sangat bagus; mereka cepat dan tanggap menangani kasus-kasus yang terjadi. Dalam menjaga keamanan polisi berkoordinasi dengan beberapa institusi dan menggerakkan fungsi intelijen untuk mengidentifikasi titik-titik rawan yang harus dijaga. Prioritas utama kepolisian adalah relasi Islam–Kristen. Relasi Islam–Kristen lebih diprioritaskan mengingat Maluku memiliki sejarah konflik di antara kedua komunitas tersebut. Oleh karena itu, apabila terjadi konflik antara orang Islam dengan Islam ataupun Kristen dengan Kristen, polisi tidak terlalu mengkhawatirkannya meski tentu saja mereka tetap berupaya untuk menyelesaikan kasus tersebut. Polisi juga bekerja sama dengan masyarakat hingga tingkat komunitas untuk mendapatkan informasi secara cepat apabila akan terjadi bentrokan. Strategi keamanan lain yang dilakukan adalah mengatur interaksi di antara massa pendukung. Misalnya, dengan pengaturan hari kampanye, rute pawai, dan sebagainya. Sebisa mungkin polisi meminimalkan interaksi di antara massa pendukung dalam satu *event* yang berhubungan dengan pemilukada.

Sosialisasi terkait pemilu damai juga dilakukan dengan moto “siap terpilih dan tidak terpilih”, yang dinilai lebih bisa menurunkan tensi persaingan

53 Wawancara dengan Komisioner Panwaslu Maluku Tengah, Masohi, 19 November 2014.

daripada moto “siap menang dan kalah”. Lalu, upaya menjaga independensi aparat dilakukan dengan melakukan fungsi pengawasan umum dan fungsi pengawasan melekat, di mana atasan memantau bawahannya secara langsung. Apabila ada bawahan yang melakukan praktik ketidak-netralan, atasannya juga akan mendapatkan sanksi. Sistem ini dianggap efektif karena memanfaatkan struktur hierarkis aparat untuk mengoptimalkan pengawasan sehingga memperkuat kontrol sosial di kalangan aparat keamanan sendiri.⁵⁴

Selain itu, aparat keamanan juga menemui beberapa kendala, khususnya kendala infrastruktur yang dinilai memengaruhi mobilisasi pasukan. Keterbatasan transportasi laut dan besarnya ombak menjadi kendala utama kepolisian untuk menjangkau beberapa daerah yang satu sama lain dipisahkan oleh laut. Kendala komunikasi juga dirasakan oleh kepolisian. Padahal komunikasi adalah hal yang penting untuk menjalankan fungsi *monitoring*. Infrastruktur sipil, misalnya sinyal *provider* komersial, juga tidak dapat digunakan karena keterbatasan *tower* sinyal yang ada.

Dari Bula di SBT ke Werinama harus naik kapal, Bos, 12 jam ya Geser, Gorom, karena tidak ada jalan lain. Di sini komunikasi juga jadi masalah. Kalau kita kirim pasukan ke Wetar di sini tidak ada telekomunikasi, dia harus pergi ke Timor Timur supaya ada telepon. Saya kirim pasukan di sini, dia tidak bisa *ngirim*, tapi dia pergi ke Timor Timur ke Dili dan teleponnya hanya Telkomsel. Sedih *ndak*, terus siapa yang salah? Kenapa pemerintah tidak bikin *tower* di sana? Nah, saya bicara kemarin, harusnya pemprov itu menyediakan media komunikasi supaya cepat. Daerah kita ini kan sangat luas, hamparannya luas dan laut.⁵⁵

Keterbatasan dalam hal keamanan ini berimplikasi pada stabilitas pelaksanaan pemilu. Salah satu contohnya adalah penyelenggaraan pemilu gubernur 2013 di Kabupaten SBT. Kurang maksimalnya pengamanan menyebabkan beberapa kotak suara terbuka sebelum masa pemilihan.⁵⁶ Hal ini menyebabkan terjadinya bentrokan di antara massa pendukung.

Di kalangan birokrat/pemerintah lokal sendiri isu primordialisme identitas masih ada. Masih ada indikasi untuk mengedepankan kepentingan identitas tertentu. Pada beberapa kasus, isu primordial berlaku, misalnya yang terjadi di SBT. Bupati yang sedang menjabat (*incumbent*) kebetulan maju sebagai calon gubernur pada pemilihan gubernur. Ada indikasi bahwa pelaksanaan pemilu di SBT diintervensi oleh pemerintah lokal untuk kepentingan kandidat tersebut.

54 Wawancara dengan Kepolisian Daerah Provinsi Maluku Subbagian Operasi, Ambon, 26 Agustus 2014.

55 Wawancara dengan Kepolisian Daerah Provinsi Maluku Subbagian Operasi, Ambon, 26 Agustus 2014.

56 Wawancara dengan salah satu Komisioner Bawaslu Provinsi Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014.

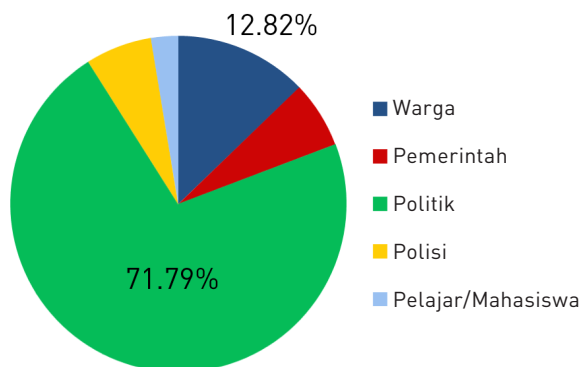
4. Partai Politik

Partai politik di Maluku pada umumnya mendidik kadernya berdasarkan kearifan lokal yang berlaku, yaitu melalui pertimbangan representasi. Pertimbangan representasi ini diambil sebagai simbolisasi kenetralan partai politik. Hal ini berlaku pada partai politik yang memiliki ideologi sekuler. Partai politik yang berbasiskan agama tetap mempertahankan identitas keagamaannya. Menurut beberapa orang partai yang berbasiskan agama masih mendapatkan dukungan, tetapi tidak banyak. Bagi masyarakat Maluku partai yang membawa ideologi representasi dianggap lebih baik. Hal ini karena masyarakat menganggap partai tersebut ikut serta dalam memperjuangkan perdamaian di Maluku. Situasi ini dapat digunakan oleh partai politik untuk menghimpun kekuatan massa pendukung dalam pemilu. Beberapa partai yang identik dengan agama tertentu mulai membuka diri terhadap kandidat kader dari agama lain. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), misalnya, juga memiliki kader yang beragama Kristen. Mereka mengklaim bahwa meskipun partai mereka didirikan oleh pemuka agama Islam, namun ideologi yang mereka usung adalah ideologi nasionalis.

[Basis] utama kita jelas Muslim maupun NU yang ada di Maluku. Tapi kita juga buka peluang kepada saudara-saudara kita dari komunitas Kristen. Kawan komunitas Kristen itu ada sekitar 8 orang. Nah, itu yang dijelaskan kepada komunitas Kristen bahwa kepengurusan kita PKB terutama di Maluku itu dari dua komunitas ada.⁵⁷

Selain itu, partai politik di Maluku juga memiliki beberapa permasalahan. Salah satu permasalahan tersebut dapat dilihat dari data SNPK pada Grafik 11 berikut:

Grafik 11: Aktor yang Diketahui Melakukan Kekerasan Terkait dengan Pemilihan Jabatan Provinsi, Kota, dan Kabupaten di Provinsi Maluku 2005-2014



⁵⁷ Wawancara dengan salah satu elite PKB, Ambon, 17 November 2014.

Data di atas menunjukkan bahwa sebagian besar konflik kekerasan yang berkaitan dengan pemilihan jabatan provinsi dan kota/kabupaten di Maluku dilakukan oleh aktor yang memiliki afiliasi dengan partai politik. Hal ini mengindikasikan bahwa partai politik kurang maksimal dalam menjalankan fungsinya memediasi konflik yang ada. Masih ditemukan penggunaan cara-cara kekerasan untuk menanggapi permasalahan dalam persaingan pemilihan jabatan politik.

Kapasitas kader partai secara personal juga menjadi permasalahan. Masih kurangnya pendidikan politik terhadap masyarakat yang mau terjun ke dunia politik membuat partai-partai yang ada kesusahan dalam mencari kader berkualitas. Ada kalanya partai-partai merekrut orang luar untuk menjadi calon anggota legislatif sewaktu mendekati masa pemilihan. Hal ini mereka lakukan karena masih belum dapat menemukan kader yang baik walaupun telah melalui proses pelatihan. Alhasil, mereka terpaksa merekrut orang eksternal partai untuk dijadikan wakil mereka di pemerintahan.⁵⁸

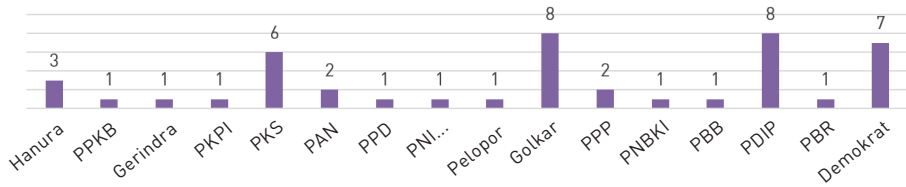
b. Dinamika Politik dan Penciptaan Friksi/Konflik

Secara sosial masyarakat Maluku terbagi ke dalam dua kelompok besar, yaitu Islam dan Kristen. Identitas agama ini secara tidak langsung membangun kesadaran utama masyarakat Maluku dalam memersepsi dan mengidentifikasi diri mereka. Pasca-konflik batas identitas keagamaan tersebut semakin kuat. Isu perimbangan yang berkembang di masyarakat, di mana kedua kelompok harus mendapatkan akses yang sama dalam segala hal, secara tidak langsung menegaskan batas-batas di antara kedua kelompok ini. Hal ini juga berlaku di ranah politik, karena perimbangan di ranah politik dirasa sangat diperlukan untuk meredam gesekan-gesekan di antara kelompok Islam dan Kristen tersebut. Sebagai contoh, apabila kepala daerah beragama Islam, maka wakilnya harus beragama Kristen, begitu juga sebaliknya. Akan tetapi, beberapa waktu ke belakang isu tersebut mulai bergeser ke arah etnisitas.

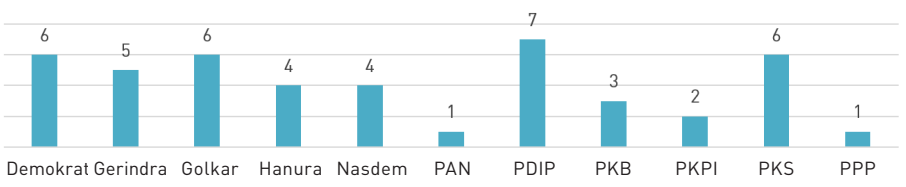
Konstelasi dan peta perpolitikan di Maluku cenderung terorientasi pada penciptaan isu-isu untuk mendapatkan dukungan massa. Persaingan politik antar-elite dilekatkan pada isu perimbangan antara Islam dan Kristen. Kondisi traumatis masyarakat Maluku akan konflik masa lalu membuat mereka lebih memilih partai politik sekuler daripada partai politik yang berbasis agama. Partai sekuler dianggap lebih dapat mengakomodasi kepentingan Islam dan Kristen. Namun demikian, ada juga sebagian kalangan yang memersepsi partai nasionalis sebagai partai Kristen, tetapi jumlahnya tidak banyak. Terkadang hal ini dijadikan strategi oleh partai politik untuk menjual citranya. Sebagaimana terlihat dalam Grafik 12 dan 13 berikut ini:

58 Wawancara dengan salah satu elite PKB, Ambon, 17 November 2014.

Grafik 12: Hasil Perolehan Kursi DPRD Provinsi Maluku dalam Pemilu Legislatif 2009⁵⁹



Grafik 13: Hasil Perolehan Kursi DPRD Provinsi Maluku dalam Pemilu Legislatif 2014⁶⁰



Data di atas menunjukkan jumlah kursi DPRD Provinsi Maluku yang diperoleh masing-masing partai politik. Baik di tahun 2009 maupun 2014, partai nasionalis dengan ideologi perimbangan representasi memiliki pengaruh politis yang kuat di tengah-tengah masyarakat. Dalam hal ini PDIP dan Golkar mendominasi perolehan kursi DPRD pada 2009 dan 2014. Sebagai partai yang berbasiskan agama, PKS mendapatkan kursi yang cukup tinggi di tahun 2009 dan 2014. Namun, jika dilihat dari keseluruhan jumlah kursi di DPRD, mayoritas partai yang mendapatkan kursi adalah partai sekuler atau yang dianggap warga Maluku sebagai partai nasionalis. Khusus di tahun 2014, PKB sebagai partai yang memiliki citra Islam NU mendapatkan kursi di DPRD. Namun, hal ini tidak terlepas dari strategi partai tersebut dalam menegaskan ideologi mereka, bahwa meskipun didirikan oleh pemuka agama Islam, PKB adalah partai yang pluralis, terbuka bagi umat Kristen yang ingin bergabung menjadi kader atau bahkan duduk di kursi DPRD. Berbagai hal tersebut memperlihatkan betapa kuat isu perimbangan bermain di ranah politik.

Isu-isu agama digunakan para elite untuk menghimpun dukungan masyarakat. Melalui identitas keagamaan inilah para elite membangun citra untuk menarik simpati masyarakat. Calon kandidat yang beragama Islam kerap menunjukkan wawasan Kristennya untuk menarik simpati masyarakat Kristen, begitu juga sebaliknya. Strategi ini berguna untuk menguatkan simbolisasi bahwa kandidat tersebut bukanlah representasi satu kelompok semata, melainkan representasi kedua kelompok agama.

59 Diolah dari data KPUD Provinsi Maluku.

60 Diolah dari data KPUD Provinsi Maluku.

Nah, saya bilang di Maluku ini kalau lebih dekat kental sekali kalau agama. Seperti di Muslim, kalau saya calon gubernur atau bupati, nah saya juga hafal-hafal firman ketika datang di Komunitas Kristen dan bicara tentang firman... Mereka senang sekali. Maupun di Kristen, biar orang Kristen, tapi tahu tentang Al Fatihah, maka muslim senang atau misalnya dia ke komunitas Muslim, itu pengalaman di kampung saya dia bicara-bicara lalu masuk dengan surat Al Fatihah. Orang senang dan datang hari H pencoblosan; dia juga dapat suara banyak.⁶¹

Terkadang masih ada pula elite pendukung yang menggunakan celah keseimbangan tersebut untuk menggerakkan massa. Sebagai contoh, isu digerakkan ke arah identitas gubernurnya. Mereka menyatakan bahwa yang menjadi gubernur sudah saatnya berasal dari orang Islam, karena selama ini gubernur dijabat oleh orang Kristen. Selain itu, muncul pula pembentukan isu-isu negatif menyangkut gerakan kelompok radikal. Terkadang, isu semacam ini disasarkan pada calon gubernur atau wakil gubernur secara personal, bahwa dirinya adalah bagian dari gerakan kelompok radikal yang dapat memecah dan merusak perdamaian di Maluku. Isu seperti ini banyak beredar melalui SMS yang dikirim secara acak. Bagi masyarakat Maluku isu seperti ini sangat berbahaya karena dapat merusak perdamaian pasca-konflik, yang berpotensi menciptakan konflik atau friksi baru.⁶²

... bahwa sudah dua periode orang Kristen jadi gubernur, sekarang masanya orang Islam. Masa orang Islam tidak bisa jadi gubernur? Ada, ada isu seperti itu. Masih ada, primordialisme masih kencang sekarang... Cukup kuat, kita harus jujur, itu kuat sekali. Itu malah di apa jadikan isu kan keren itu. Itu dimainkan itu, dijadikan isu potong ambil massa, potong pendukung... Terpancinglah itu, masih terpancing, identitas, agama.⁶³

Berdasarkan sejarah, masyarakat yang beragama Kristen awalnya adalah kelompok yang lebih banyak mendapatkan akses di pemerintahan. Dampak kolonialisasi Belanda membuat kalangan Kristen lebih memiliki akses kepada taraf hidup berkualitas, termasuk dalam bidang pendidikan. Oleh karena itu, persaingan memperebutkan jabatan pemerintahan lebih kerap dimenangkan oleh orang Kristen. Pola tersebut berubah setelah masa kemerdekaan. Masyarakat Islam mulai berkembang, terutama taraf pendidikannya. Namun, keterbatasan jaringan di pemerintahan membuat kelompok Islam lebih terhambat dibandingkan kelompok Kristen.

Isu lain yang biasa digunakan akhir-akhir ini adalah isu etnis, yang lebih kerap digunakan oleh para elite politik untuk menghimpun kekuatan di level

61 Wawancara dengan salah satu wartawan lokal Maluku, Ambon, 17 November 2014.

62 Wawancara dengan salah satu penduduk lokal Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014

63 Wawancara dengan salah satu Komisioner Bawaslu Provinsi Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014.

kabupaten atau kota. Isu etnis terkadang juga digunakan oleh para elite di daerah-daerah yang agama mayoritas penduduknya sama. Pergeseran kepada isu etnisitas untuk menghimpun dukungan ini juga tak lepas dari mulai mudarnya isu agama dalam membentuk kefanatikan masyarakat. Isu yang dibentuk adalah ketika kepala daerah telah dijabat oleh orang dari kalangan etnis tertentu, maka selanjutnya etnis lain yang harus mendapatkan kursi jabatan di periode berikutnya. Salah satu implikasinya terlihat dari kecenderungan kalangan etnis tertentu melarang kelompok pendukung calon etnis lain melakukan kampanye di daerahnya.

Tidak, mereka hanya mau menjaga wilayah. Maksudnya, itu wilayahnya Pak Bupati; jadi, ... tim dari calon lain tidak boleh masuk ke situ. Bukan tidak puas dengan penyelenggara, tapi sentimen ke kandidat yang mereka dukung. Bupati sudah dua periode orang Werinama, sekarang Bula, Bula mulai kencang menyiapkan. Simbolisme, nah, sekarang pecah lagi. Masa itu sudah selesai, masa mendukung Werinama sudah selesai, orang Bula menyusun kekuatan, orang Werinama tidak boleh jadi bupati. Di kabupaten ya begitu.⁶⁴

Penciptaan friksi memakai isu etnisitas ini melebar dengan bergabungnya etnis-etnis yang memiliki kekerabatan dengan etnis yang sedang berkompetisi. Misalnya, jika secara kultural etnis A memiliki kekerabatan dengan etnis B, maka ketika calon kepala daerah dari etnis B memobilisasi etnis A, etnis A juga akan ikut bergabung untuk mendukung massa etnis B. Hubungan kekerabatan ini terkait dengan kearifan lokal yang disebut *pela gandong*. Masing-masing *negri* memiliki *pela*-nya sendiri-sendiri. Apabila salah satu kelompok yang terikat dalam satu *pela* mengalami masalah atau berperang, maka kelompok anggota *pela* itu wajib membantu kelompok tersebut. Keadaan ini juga berlaku dalam pemelukada di Maluku.

Tidak ada karena justru yang kental itu ini etnis, sebetulnya. Sebetulnya etnis, karena ada kandidat yang dari Maluku Tenggara orang Kei, kemudian di SBT. Ah betul saya ingat, di SBT sana itu ada dia punya Kecamatan Teo, itu yang lebih dekat ke Maluku Tenggara. Jadi, orang-orang secara kultur punya hubungan dengan Kabupaten Maluku Tenggara. Salah satu kandidat yang kuat juga itu dari PDIP, asalnya dari Maluku Tenggara. Jadi, di Kecamatan Teo itu yang apa masyarakatnya punya hubungan kultur dengan masyarakat Maluku Tenggara, dengan kandidat ini sempat juga terjadi ketegangan, tapi tidak sampai terjadi bentrok fisik. Tapi ada ketegangan antara masyarakat Kei dengan Seram.⁶⁵

64 Wawancara dengan salah satu Komisioner Bawaslu Provinsi Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014.

65 Wawancara dengan salah satu Komisioner Bawaslu Provinsi Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014.

c. Peran Masyarakat Sipil (*Civil Society*) dalam Pelaksanaan Pemilukada

Kesbangpol Maluku menilai peran partisipasi CSO di Maluku sangat tinggi, khususnya dalam pelaksanaan pemilukada.⁶⁶ Melihat baiknya partisipasi CSO, pemerintah lokal memberikan prioritas untuk mengalokasikan anggaran ke CSO guna melakukan *monitoring* dengan dikoordinasi oleh Pan-waslu. Mereka melakukan *monitoring* pelaksanaan teknis hingga pada level TPS. Peran ini dianggap sangat membantu pemerintah dalam menjaga pelaksanaan pemilukada agar berjalan sebagaimana mestinya. Selain itu, mereka secara aktif memberikan sosialisasi dan pendidikan politik kepada masyarakat luas, termasuk mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pemilukada.⁶⁷

Berbicara mengenai *civil society* di Maluku, institusi agama juga dapat dikategorikan sebagai CSO. Ada tiga besar lembaga agama di Maluku, yaitu Islam, Kristen Protestan, dan Katolik. Ketiga lembaga agama ini selalu mengadakan forum komunikasi satu sama lain untuk menjalin hubungan baik di antara mereka.⁶⁸ Strategi ini ditempuh untuk mengajarkan pada pengikut mereka bahwa menjunjung tinggi perdamaian merupakan hal yang harus diperhatikan. Dalam ceramah-ceramahnya mereka juga secara aktif menghimbau pengikutnya agar tidak terprovokasi dan selalu memprioritaskan perdamaian. Selama proses pemilukada lembaga agama juga turut serta mengklarifikasi isu-isu agama negatif yang menyebar melalui SMS untuk menjatuhkan calon tertentu. Klarifikasi tersebut biasanya mereka lakukan dengan membuat konferensi pers dengan harapan masyarakat tidak terprovokasi dan tidak sampai membangkitkan rasa permusuhan.

Formal antarumat beragama oke, tetapi kerja sama kita dan pertukaran informasi, lalu saling mengunjungi dan pertemuan antara para pemimpin agama-agama, itu berjalan sangat bagus ya. Sehingga misalnya saya, kalau ada sebuah kasus tertentu, itu dia, itu pendeta ketua semua dia akan menelepon uskup, tolong bicara. Walaupun itu kasusnya GPN. Kasusnya di sini yang kita tangani misalnya di wilayah tertentu uskup mengatakan bapak juga tolong bicara dulu.⁶⁹

Lembaga adat adalah salah satu *civil society* yang memiliki pengaruh penting bagi masyarakat Maluku. Meskipun secara struktural lembaga adat tidak termasuk penyelenggara pemilukada, namun lembaga adat memiliki peranan

66 Wawancara dengan Kesbangpol Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

67 Wawancara dengan salah satu LSM, Ambon, 22 Agustus 2014; Kesbangpol Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014; salah satu elite PKB, Ambon, 17 November 2014.

68 Wawancara dengan Keuskupan Amboina, Ambon, 17 November 2014; Lembaga Antar Iman Maluku (LAIM), Ambon, 22, Agustus 2014; MUI Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

69 Wawancara dengan Keuskupan Amboina, Ambon, 17 November 2014.

penting dalam menghimbau masyarakat agar tetap menjaga stabilitas selama proses pelaksanaan pemilukada. Lembaga adat masih mendapatkan legitimasi dari sebagian besar masyarakat Maluku untuk menyelesaikan konflik. Identitas *negri* mereka masih melekat kuat. Lembaga adat itu digambarkan menurut *negri-negri* yang dipimpin oleh para raja. Beberapa raja yang ada di Maluku tertampung dalam satu wadah yang disebut Majelis Latupati. Secara fungsional, lembaga adat adalah aktor pertama yang diharapkan mampu menyelesaikan permasalahan jika terjadi konflik antarkelompok.

Kalau pembangunan demokrasi lokal dan peran dari institusi pemerintahan dalam mengonsolidasi demokrasi ini, saya kira masih transisional karena kontribusi banyak pihak dengan segala kurang lebihnya peran masyarakat juga kuat. Institusi masyarakat sendiri baik karena *de facto* yang paling kuat selain pemerintah dalam hal mengawal masyarakat, ini juga institusi agama dan tokoh agama, serta institusi atau lembaga adat.⁷⁰

Akan tetapi, dalam perkembangannya lembaga adat menjadi sasaran beberapa kritik, khususnya terkait pelaksanaan pemilukada. Ada beberapa indikasi yang menunjukkan bahwa para raja tidak bersikap netral. Ada kalanya beberapa raja diduga secara institusional berkecenderungan memihak kandidat yang berasal dari daerahnya. Maraknya isu konflik antarkampung juga memicu kritik terhadap peran lembaga adat itu sendiri. Keadaan ini membuat beberapa pihak mempertanyakan keefektifan peran adat dalam menyelesaikan konflik.

Larinya ke konflik antar-*negri* (desa), antar-*negri* Islam atau antar-*negri* Kristen itu yang terjadi sekarang dan terus berlangsung, tidak pernah berhenti; jadi, saya juga kadang-kadang mempertanyakan di mana otoritas, wibawa institusi adat yang kita klaim ya, karena itu kan *negri-negri* adat, pemerintah turun juga tidak bisa, jangan sampai ada istilahnya *invisible hand* dan mencoba menciptakan gangguan skala-skala kecil ini bisa jadi.⁷¹

Terkait kapasitas lembaga adat, Ketua Majelis Latupati menjelaskan bahwa mereka memiliki keterbatasan sumber daya finansial. Hal inilah yang menyebabkan adat secara kelembagaan tidak dapat menjalankan program-program berkelanjutan, termasuk program-program untuk menjaga perdamaian.⁷² Selama ini sumber finansial lembaga adat bergantung pada iuran sukarela warga. Pemerintah terkadang memberikan bantuan, namun kerap kali ketika ada kegiatan saja dan sifatnya tidak berkelanjutan. Dalam pelaksanaan pemilukada lembaga adat juga diminta untuk hadir berkoordinasi dengan pemerintah dan mendapatkan bantuan dana, namun besaran dana tersebut dirasa kurang untuk memaksimalkan program yang ada.

70 Wawancara dengan akademisi Unpatti, Ambon, 20 November 2014.

71 Wawancara dengan akademisi Universitas Pattimura, Ambon, 25 Agustus 2014.

72 Wawancara dengan Ketua Majelis Latupati, Ambon, 18 November 2014.

III. INFRASTRUKTUR KELEMBAGAAN DAN
DINAMIKA POLITIK PASCA-KONFLIK DI ACEH
DAN MALUKU: ANALISIS KOMPARATIF

Terbentuknya infrastruktur lembaga pelaksana pemilukada di Aceh dan Maluku banyak dipengaruhi oleh karakteristik konflik di kedua wilayah tersebut. Secara umum, karakteristik pelaksanaan terlihat dari beberapa dimensi terkait dengan kondisi, permasalahan, dan tantangan yang dihadapi lembaga-lembaga pelaksana pemilukada. Selain itu, dinamika politik dalam pelaksanaan pemilukada juga tergambarkan dari karakteristik kedua wilayah. Penjelasan lebih rinci dapat dilihat pada Tabel 16 berikut ini:

Tabel 16: Kondisi, Permasalahan dan Tantangan Penyelenggaraan Pemilukada pasca-Konflik di Aceh dan Maluku

Pro- vinsi	Dimensi Komparatif	Kondisi	Permasalahan dan Tantangan
Aceh	Peran lembaga pemilihan fungsi pelaksana (KIP/KPUD)	<ul style="list-style-type: none">• Anggota komisioner dipilih melalui DPRA• Anggaran sebagian besar dialokasikan untuk kepentingan teknis, dana untuk program berkelanjutan masih dirasa kurang	<ul style="list-style-type: none">• Isu penyelenggara yang tidak netral• Kapasitas integritas sumber daya manusia panitia di tingkat bawah kurang• Kesadaran politik masyarakat kurang
	Pemerintah daerah	<ul style="list-style-type: none">• Dominasi kursi DPRA oleh partai lokal dan wewenang untuk memilih komisioner dalam lembaga pemilihan• Peran aparat keamanan yang kurang efektif	<ul style="list-style-type: none">• Isu penyelenggaraan pemilu-kada yang tidak netral secara sistemik• Pemerintah daerah yang cenderung didominasi partai lokal membentuk sistem untuk mempertahankan <i>status quo</i>
	Peran lembaga pemilihan fungsi pengawasan (Panwaslih/Bawaslu)	<ul style="list-style-type: none">• Anggota komisioner dipilih melalui DPRA• Status ad hoc selama 3 bulan• Keterbatasan wewenang dalam penindakan pelanggaran	<ul style="list-style-type: none">• Isu penyelenggara yang tidak netral• Kurangnya kapasitas panitia pengawas di level bawah• Kurang mampu menindak kasus pelanggaran secara cepat, efisien, dan efektif
	Peran partai politik	<ul style="list-style-type: none">• Kurangnya kapasitas program pendidikan politik dalam pengaderan yang berkelanjutan• Partai lokal yang didominasi elite mantan kombatan GAM yang dapat mengakses senjata bekas konflik• Ideologi partai lokal mengenai perjuangan masa lalu yang masih tertanam sebagai bentuk perjuangan yang baru	<ul style="list-style-type: none">• Kegagalan dalam memediasi konflik dan menginternalisasi nilai-nilai demokrasi• Tingginya nilai primordialisme partai lokal untuk menguasai jabatan pemerintahan• Penggunaan cara-cara intimidatif

Maluku	Peran lembaga pemilihan fungsi pelaksana (KIP/ KPUD)	<ul style="list-style-type: none"> • Kesadaran identitas keagamaan individu anggota komisioner dan diwujudkan dalam perimbangan • Anggaran sebagian besar dialokasikan untuk kepentingan teknis, dana untuk program berkelanjutan masih dirasa kurang • Keterbatasan infrastruktur fisik wilayah 	<ul style="list-style-type: none"> • Isu penyelenggara yang tidak netral • Kapasitas integritas sumber daya manusia panitia di tingkat bawah kurang • Kesadaran politik masyarakat kurang • Sulitnya melakukan mobilisasi sumber daya dan komunikasi
	Pemerintah daerah	<ul style="list-style-type: none"> • Keterbatasan penyediaan infrastruktur yang memadai sesuai karakteristik wilayah • Peran aparat keamanan cukup memadai dalam menindak kasus pelanggaran 	<ul style="list-style-type: none"> • Kurang mampu mendukung kinerja lembaga-lembaga penyelenggara formal untuk dapat melakukan mobilisasi dan komunikasi yang efektif dan efisien • Membuka celah kecurangan
	Peran lembaga pemilihan fungsi pengawasan (Panwaslih/ Bawaslu)	<ul style="list-style-type: none"> • Kesadaran identitas keagamaan individu anggota komisioner, diwujudkan dalam perimbangan • Status ad hoc selama 3 bulan • Keterbatasan wewenang dalam penindakan pelanggaran • Keterbatasan infrastruktur fisik wilayah 	<ul style="list-style-type: none"> • Isu penyelenggara yang tidak netral • Kurangnya kapasitas panitia pengawas di level bawah • Kurang mampu menindak kasus pelanggaran secara cepat, efisien, dan efektif • Sulitnya melakukan mobilisasi sumber daya dan komunikasi
	Peran partai politik	<ul style="list-style-type: none"> • Kesadaran identitas keagamaan individu dalam pengaderan • Kurangnya kapasitas program pendidikan politik dalam pengaderan yang berkelanjutan 	<ul style="list-style-type: none"> • Kegagalan dalam memediasi konflik dan menginternalisasikan nilai-nilai demokrasi • Penegasan batas kelompok secara tidak langsung

KIP Aceh dan KPUD Provinsi Maluku memiliki permasalahan yang sama terkait kapasitas dan integritas sumber daya manusia di tingkat bawah. Keduanya memiliki keterbatasan dana, yang sebagian besar dialokasikan hanya untuk pelaksanaan teknis dan tidak cukup untuk pengadaan bimbingan teknis panitia di tingkat bawah maupun pendidikan politik bagi masyarakat. Kondisi ini menyebabkan minimnya kapasitas dan integritas panitia di level bawah dan kesadaran politik masyarakat. Permasalahan lain menyangkut netralitas penyelenggara. Namun demikian, Maluku dinilai lebih baik dalam merespons persoalan ini. Perimbangan antara Islam dan Kristen dalam panitia pelaksana dinilai berkontribusi dalam menciptakan

kondusivitas. Adapun permasalahan pada kasus Aceh lebih mengarah kepada mekanisme pemilihan KIP oleh DPRA. Absennya transparansi dalam penanganan kasus pelanggaran semakin memperkuat ketidakpercayaan masyarakat.

Panwaslih dan Bawaslu juga menghadapi permasalahan yang sama, yaitu ketidak-netralan penyelenggara. Persoalan sering kali dikaitkan dengan mekanisme pemilihan komisioner KIP melalui DPRA yang didominasi oleh Partai Aceh. Kurangnya transparansi penindakan kasus pelanggaran juga memperkuat isu ini. Selain itu, ada pula persoalan efektivitas peran lembaga pengawasan terkait kondisi kebijakan. Lembaga di kedua wilayah merasa bahwa pembatasan wewenang berimplikasi pada kurang maksimalnya kinerja mereka dalam menangani kasus-kasus pelanggaran. Keterbatasan masa kerja, yaitu tiga bulan, dinilai tidak cukup untuk dapat membuat program yang berkelanjutan, seperti pelatihan bimbingan teknis di level bawah. Hal ini juga berdampak pada kurangnya kapasitas sumber daya manusia di tingkat bawah. Tidak dimasukkannya aparat keamanan dalam struktur lembaga pengawasan juga menjadi persoalan dalam upaya menindak kasus secara cepat. Selama ini lembaga pengawas sifatnya hanya sebagai penyidik. Untuk menindaklanjuti pelanggaran tersebut, mereka harus berkoordinasi dengan kepolisian dan kejaksaan.

Khusus untuk Maluku, keterbatasan infrastruktur fisik menjadi kendala signifikan yang harus dihadapi lembaga penyelenggara pemilu. Kondisi wilayah Maluku yang berupa kepulauan membuat KPU dan Bawaslu kesulitan melakukan mobilisasi karena terbatasnya transportasi laut. Keterbatasan ini juga menjadi kendala dalam pendistribusian kotak suara. Kurang memadainya infrastruktur komunikasi menjadi kendala selanjutnya dalam melakukan koordinasi antarwilayah. Kesulitan mobilisasi dan komunikasi ini juga dirasakan oleh kepolisian, mengingat peran penting mereka dalam melakukan pengamanan.

Berkaitan dengan peran partai politik dalam penyelenggaraan Pemilu, Aceh dan Maluku memiliki permasalahan yang sama. Ada tiga fungsi partai yang harus dibenahi, yaitu kapasitas pengaderan yang kurang berkelanjutan, internalisasi nilai-nilai demokrasi dalam memperoleh kekuasaan, dan kemampuan untuk menangani konflik. Sebagian besar konflik kekerasan dalam pemilu di Aceh dan Maluku dilakukan oleh aktor yang berafiliasi dengan partai politik. Pada kasus Aceh, permasalahan ini sangat terlihat dari keterlibatan partai lokal yang didominasi oleh mantan kombatan GAM, yaitu Partai Aceh. Nilai-nilai perjuangan GAM masa lalu terinternalisasikan ke dalam ideologi partai tersebut. Banyak kader partai yang kemudian merasa bahwa merekalah yang berhak memperoleh dan menikmati kekuasaan. Jika dibandingkan, kondisi partai politik di Maluku nampaknya lebih kondusif.

Secara umum, CSO (*civil society organization*) memiliki peranan yang sangat signifikan untuk menjaga demokrasi dan stabilitas dalam pelaksanaan pemilukada di Aceh dan Maluku. Kendala yang dihadapi CSO umumnya terkait dengan pendanaan. Peran CSO di Aceh relatif fluktuatif. Kendala tidak hanya terkait dengan pendanaan, tetapi juga ancaman dan intimidasi. Di Maluku, lembaga adat dinilai kurang berkontribusi maksimal dalam pelaksanaan pemilukada dan cenderung hanya menjadi "pemadam kebakaran" serta cenderung berpihak kepada kelompok tertentu. Kondisi tersebut lebih dikarenakan keterbatasan dana (lihat Tabel 17).

Tabel 17: Peran, Dinamika dan Tantangan CSO di Aceh dan Maluku

Dimensi Komparasi	Aceh	Maluku
Peran	<ul style="list-style-type: none">• Sebagian besar dilakukan oleh CSO yang bergerak dalam bidang demokrasi dan perdamaian• Sangat berkontribusi, namun sifatnya fluktuatif	<ul style="list-style-type: none">• Sebagian besar dilakukan oleh CSO demokrasi dan perdamaian serta lembaga agama (Islam, Katolik, Kristen)• Lembaga adat secara substantif cukup dibutuhkan, namun perannya kurang
Dinamika dan tantangan	<ul style="list-style-type: none">• Ketergantungan dan keterbatasan dana• Ancaman intimidatif dari elite lokal	<ul style="list-style-type: none">• Ketergantungan dan keterbatasan dana• Keneutralan lembaga adat

Dalam konteks dinamika politik pemilukada, persaingan di Aceh cenderung merujuk pada dua kekuatan partai lokal utama, yaitu PA dan PNA. Adapun di Maluku, persaingan politik lebih mengarah pada cara-cara yang ditempuh elite politik untuk menghimpun suara melalui representasi perimbangan di antara kedua kelompok agama. Dalam hal tantangan, dominasi PA di pemerintahan menjadi perhatian khusus dalam kondisi perpolitikan di Aceh. Keadaan ini menimbulkan tidak adanya aspek penyeimbang yang signifikan, yang sebenarnya diperlukan dalam pembangunan demokrasi. Potensi konflik/friksi di Aceh dapat dilihat dari pecahnya para mantan kombatan GAM ke dalam PA dan PNA. Keadaan yang kurang inklusif, yaitu cenderung didominasi oleh PA, semakin meningkatkan tensi persaingan di antara mereka. Adapun di Maluku, potensi konflik lebih terlihat dari aspek segregasi kelompok yang dapat dilihat dari isu-isu perimbangan. Di satu sisi, perimbangan dapat menciptakan kestabilan. Di sisi lain, perimbangan dapat berdampak semakin tegasnya batasan-batasan antarkelompok. Selain itu, munculnya provokator yang menyebarkan isu-isu negatif terkait identitas kelompok, baik agama maupun etnis, juga dapat memicu kemarahan masyarakat *grassroot* (Tabel 18).

Tabel 18: Konstelasi dan Dinamika Politik Pasca-Konflik di Aceh dan Maluku

Dimensi Komparasi	Aceh	Maluku
Konstelasi po- litik	<ul style="list-style-type: none">• Pertarungan elite mantan kom- batan GAM dalam partai lokal untuk memperoleh kursi politik	<ul style="list-style-type: none">• Penggunaan simbolisasi identi- tas dalam wujud perimbangan keagamaan dan etnis para elite untuk dapat menghimpun suara guna mencapai kekuasaan
Dinamika dan tantangan	<ul style="list-style-type: none">• Dominasi kekuasaan salah satu partai lokal (Partai Aceh) dalam pemerintahan• Ancaman intimidatif	<ul style="list-style-type: none">• Perimbangan yang semakin me- negaskan batas-batas kelompok
Potensi konflik/ friksi	<ul style="list-style-type: none">• Primordialisme partai lokal (Partai Aceh) menyebabkan persaingan yang tidak demokra- tis dan perpecahan di kalangan elite mantan kombatan GAM• Keadaan yang kurang inklusif	<ul style="list-style-type: none">• Isu-isu negatif mengenai iden- titas kelompok (agama/etnis) yang dibawa elite untuk menja- tuhkan lawan politik; namun, kondisi sekarang ini cenderung ke etnis• Segregasi kelompok

Konflik dan Kekerasan dalam Pelaksanaan Pemilukada Pasca-Konflik

I. ACEH

a. Kondisi Umum Kekerasan dalam Pemilukada

Pengalaman konflik dan kekerasan yang panjang (1976-2005) menjadikan kekerasan bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan masyarakat Aceh. Tentu tidak mudah untuk mengubahnya. Salah seorang akademisi yang fokus pada kajian konflik di Aceh mengatakan, "kekerasan itu sudah menjadi bagian dari budaya, budaya dari kebiasaan kita, kalau kita tidak cukup memiliki jalan lain, maka itu menjadi."¹ Sebagaimana keterangan seorang informan dari aparat keamanan, sejarah kekerasan panjang di Aceh sudah mengakar dan tidak serta-merta mudah untuk dihilangkan, "karena kebiasaan kultur itu selama 32 tahun seperti itu; kan sulit dihilangkan begitu saja."²

Babak baru Aceh ditandai dengan adanya kesepakatan damai antara pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) melalui Perjanjian Damai Helsinki 15 Agustus 2005. Kendati demikian, hal ini tidak secara otomatis menjadikan Aceh nir-kekerasan. Pasca-perjanjian damai ini babak kekerasan baru justru muncul di Aceh dan masih terkait dengan kekerasan di masa lalu. Salah seorang anggota Bawaslu Aceh menyatakan, "walaupun konflik Aceh sudah dikatakan selesai, 'selesai di atas kertas', dari kesepakatan MoU antara pemerintahan RI dan GAM di Helsinki, di bawahnya kan belum selesai."³ Masih ada masalah sosialisasi perjanjian damai dan konsolidasi internal di tingkat GAM, di mana terkadang muncul perbedaan pandangan antara elite GAM dengan anggota mereka yang ada di lapangan. Salah satu contoh yang terlihat jelas, dalam rapat antara elite GAM dengan para komandan lapangan untuk menentukan kandidat calon kepala daerah dari GAM dalam pemilukada 2006 dan 2012, terdapat perbedaan pandangan di antara elite GAM dan para komandan lapangan. Perbedaan pandangan ini pada akhirnya memunculkan ketegangan dan memicu kekerasan pada saat para

1 Wawancara dengan akademisi kajian konflik, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

2 wawancara dengan anggota intel Polda Aceh, Banda Aceh, 29 Oktober 2014.

3 Wawancara dengan salah satu anggota Bawaslu Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

mantan GAM bersaing di ranah politik, khususnya dalam pemilihan kepala daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

Meminjam istilah Jhon Galtung, situasi pasca-perjanjian Helsinki memperlihatkan bahwa perdamaian di Aceh masih pada tataran *negative peace* atau *weak peace*, dan masih jauh dari makna *positive peace*.⁴ Akan tetapi bila proses yang tengah berjalan dilihat dari kacamata internasional, dibandingkan dengan daerah atau negara lain, proses perdamaian dan pasca-konflik di Aceh dapat dikatakan berjalan dengan sangat baik. Dalam artian, selama 10 tahun terakhir ini Aceh tidak kembali ke lingkaran kekerasan seperti yang terjadi di Moro, Filipina. Di sana, pasca-perjanjian antara Moro National Liberation Front (MNLF) dengan pemerintah Filipina tentang pemberian otonomi, situasi kembali bergejolak dan tercipta lingkaran kekerasan baru dengan munculnya perlawanan dari beberapa pihak, seperti Moro Islamic Liberation Front (MILF), yang tidak setuju dengan perjanjian. Keberhasilan proses pasca-konflik di Aceh diakui oleh seorang mantan kombatan GAM.

Kalau kita pakai kacamata internasional, itu ya memang sangat bagus. Pos konflik itu biasanya penuh dengan kekerasan, pembunuhan... Jadi, kalau kita melihat statistik, di Aceh itu sangat minim terjadi kekerasan dari konteks internasional pos-konflik 30 tahun berperang.”⁵

Di Aceh, kekerasan yang masih terlihat jelas adalah kekerasan terkait pemilukada yang cenderung meningkat dari dua kali penyelenggaraan di tahun 2006 dan 2012. Peningkatan jumlah kekerasan terkait pemilukada pada 2012 juga diakui oleh salah satu aktivis NGO di Aceh: “di tahun 2012 itu, jauh lebih besar jumlah kekerasannya.”⁶ Data SNPK menunjukkan bahwa kekerasan pemilukada di Aceh pada tahun 2012 meningkat 13 kali lipat dari tahun 2006. Sebagaimana terlihat secara jelas dalam Grafik 14.

Peningkatan kekerasan tidak hanya terlihat dalam segi jumlah, tetapi juga dari segi bentuk dan dampaknya. Intel Polda Aceh mengatakan, “... dari pemilukada 2012 itu kan kurang lebih 10 orang tewas.”⁷ Grafik di atas juga memperlihatkan bahwa peningkatan dampak kekerasan terbanyak berupa cedera, yang jumlahnya meningkat 8 kali lipat. Dampak kekerasan berupa bangunan rusak juga meningkat jumlahnya secara signifikan antara pemilukada 2006 dan 2012, yaitu meningkat 23 kali lipat. Peningkatan intensitas kekerasan ini juga diakui oleh mantan Gubernur Aceh, Irwandi Yusuf, yang

4 Menurut Jhon Galtung dalam artikelnya (1969), *negative peace* atau damai negatif adalah suatu kondisi di mana tidak ada perang pada satu wilayah tertentu, namun masih terdapat kekerasan, ketidakadilan yang meluas, ketidaksetaraan, dan ketidakpuasan. Adapun *positive peace*, damai positif, atau damai yang sebenarnya adalah kondisi damai di mana berkembang luas keadilan, kesetaraan, dan kebebasan, serta relatif tidak ada kekerasan.

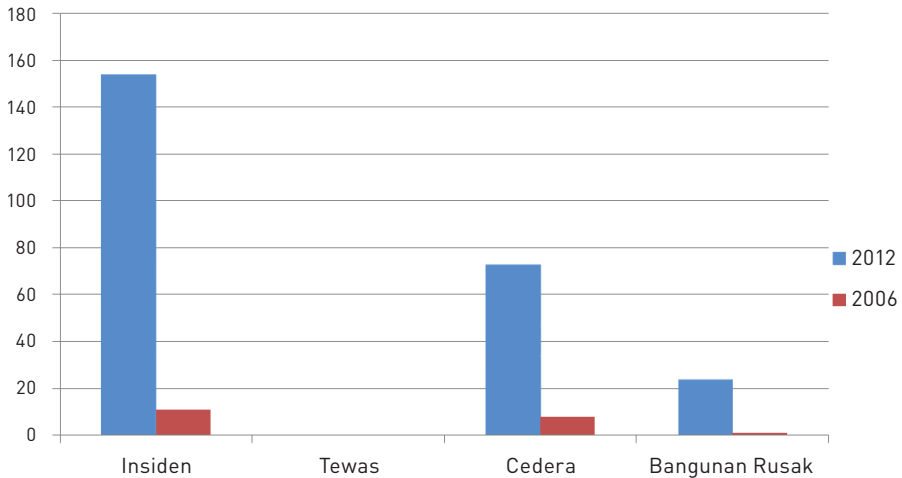
5 Wawancara dengan mantan elite GAM, Banda Aceh, 23 Juni 2014.

6 Wawancara dengan aktivis NGO, Bireuen, 26 Juni 2014.

7 Wawancara dengan salah satu intel Polda Aceh, Banda Aceh, 29 Oktober 2014.

mengatakan, “kalau dibandingkan intimidasi tahun 2012, tahun 2006 itu kecil-kecil dan sepelelah.”⁸

Grafik 14: Kekerasan Terkait Pemilukada di Aceh (2006 dan 2012)



b. Sebab Munculnya Kekerasan dalam Pemilukada

1. Konflik Internal GAM

Berbagai kekerasan terkait pemilukada di Aceh, baik pada 2006 maupun 2012, pelakunya relatif sama, yaitu didominasi oleh mantan anggota GAM yang terpolarisasi ke dalam kubu-kubu yang berbeda. Intel Polda Aceh mengatakan, “Ya, memang kebanyakan pelakunya dari mereka-mereka (mantan kombatan) itu dan terutama di daerah-daerah merah.”⁹ Hal ini menunjukkan adanya faksionalisasi di antara para mantan anggota GAM dalam pemilukada, bahkan sejak pemilukada 2006.

Munculnya perpecahan internal di tubuh GAM dilatarbelakangi oleh adanya perbedaan pandangan antara elite pimpinan GAM dengan para pimpinan GAM di wilayah dan *grassroots*. Inilah salah satu faktor utama yang melatarbelakangi kekerasan-kekerasan pemilukada di Aceh. Pada pemilukada 2006 para elite pimpinan GAM mendorong pencalonan pasangan Humam Hamid–Hasbi Abdullah (Humam–Hasbi). Keputusan ini mendapat tantangan dari *grassroot* GAM karena Humam dianggap bukan orang GAM. Terlebih lagi Humam merupakan salah satu tokoh Aceh yang menandatangani surat permohonan pada pemerintah pusat agar menjadikan Aceh Daerah Operasi Militer (DOM) pada tahun 1990-an.

⁸ Wawancara dengan mantan Gubernur Aceh, Banda Aceh, 24 Juni 2014.

⁹ Wawancara dengan anggota Intel Polda Aceh, Banda Aceh, 29 Oktober 2014.

Perlawanan *grassroot* GAM ini terekspresikan dengan diusungnya pasangan Irwandi Yusuf–Muhammad Nazar (Irwandi–Nazar) melalui jalur independen sebagai pasangan calon gubernur dan wakil gubernur. Perbedaan pandangan ini kemudian terwujud dalam bentuk persaingan antar-peserta pemilukada. Beberapa tindak kekerasan dalam pemilukada 2006 dilakukan para pendukung pasangan Irwandi–Nazar dan Humam–Hasbi yang sama-sama berbasis mantan anggota dan simpatisan GAM. Kendati demikian, perbedaan pandangan di internal GAM pada 2006 ini belum begitu meruncing. Hal ini terlihat dari jumlah kekerasan yang tercatat di data SNPK, yakni sebanyak 11 insiden. Rendahnya jumlah insiden ini juga dipengaruhi oleh suasana kebatinan dan harapan baru masyarakat Aceh akan perdamaian, mengingat mereka baru saja memasuki masa transisi damai pasca-perjanjian Helsinki. Faktor lain yang menjadikan kekerasan pemilukada 2006 relatif rendah adalah belum adanya organisasi yang menjadi wadah bersama para mantan anggota GAM, serta tingginya perhatian dunia internasional pada proses transisi perdamaian di Aceh, di mana banyak lembaga pemantau baik lokal, nasional, maupun internasional melakukan pemantauan pemilukada di Aceh.

Namun demikian, seiring waktu ternyata perbedaan pandangan tidak sepenuhnya hilang. Pada pemilukada 2012 perbedaan pandangan antara para elite pimpinan GAM dengan beberapa pimpinan GAM wilayah dan *grassroots* masih terjadi. Kali ini juga terkait dengan penentuan kandidat calon gubernur dari GAM. Pada pemilukada 2012 Partai Aceh (PA) menjadi satu-satunya saluran aspirasi para anggota GAM. Guna menjangkau aspirasi untuk menentukan kandidat, pada tanggal 5-6 Februari 2011 PA melakukan pertemuan. Dalam pertemuan tersebut elite pimpinan PA mengajukan nama Zaini Abdullah–Muzakir Manaf sebagai calon gubernur dan wakil gubernur. Ternyata dalam rapat tersebut muncul aspirasi yang berbeda. Para peserta pertemuan justru mengusulkan nama Irwandi Yusuf. Hal tersebut diakui oleh Irwandi yang mengatakan,

Inti cerita ketika pencalonan yang kedua kali terjadi cedera parah terhadap demokrasi, karena dari rapat yang dilakukan internal mereka (GAM), 17 panglima yang hadir. Mula-mula hanya tiga panglima yang setuju calon dari pimpinan, sama dengan kejadian dulu, lalu tambah satu orang. Jadi, 4 orang dukung pimpinan, 13 orang dukung saya.¹⁰

Perbedaan pandangan antara elite pimpinan GAM dengan pimpinan GAM wilayah pada pemilukada 2012 diikuti ancaman pemecatan dari keanggotaan PA ataupun KPA oleh para elite pimpinan. Beberapa kekerasan terjadi terhadap mereka yang menentang usulan Partai Aceh. Sebagai con-

10 Wawancara dengan mantan Gubernur Aceh, Banda Aceh, 24 Juni 2014.

toh, insiden penembakan yang menyebabkan terbunuhnya Cage Bireuen, yang dalam pertemuan partai tidak setuju dengan usulan elite pimpinan PA. Hal tersebut diakui oleh Irwandi yang mengatakan, “nggak lama dari rapat itu terjadilah pembunuhan terhadap Cage Bireuen.” Tindakan tegas PA bisa dilakukan karena sebagai wadah tunggal untuk para mantan GAM, PA secara organisasi sudah relatif lebih terstruktur. Hal ini berbeda dengan proses penjaringan kandidat untuk pemilukada 2006, di mana belum ada wadah tunggal yang teroganisasi secara baik. Oleh karena itu, perbedaan pandangan antara elite pimpinan GAM dengan pimpinan GAM wilayah dan *grassroots* pada 2006 tidak memungkinkan pimpinan GAM mengambil tindakan tegas. Gesekan antar-faksi ini, sebagiannya terekspresikan dalam bentuk tindakan kekerasan yang terkadang direspons dengan tindakan balasan dari faksi lain. Perbedaan pandangan yang bisa dilihat sebagai konflik internal para mantan GAM inilah yang menjadi latar belakang munculnya kekerasan dalam pemilukada Aceh, baik 2006 maupun 2012, di mana intensitasnya semakin meningkat. Hal ini sejalan dengan pernyataan salah satu mantan anggota KIP Aceh, “2012 konfliknya kenceng karena konflik internal mereka (GAM).”¹¹

2. Ketidaksiapan Para Mantan GAM Masuk dalam Dunia Berpolitik: Pola Pikir (Mindset) yang Belum Banyak Berubah

Adanya konflik internal di antara mantan GAM dalam pemilukada di Aceh menunjukkan ketidaksiapan mereka memasuki persaingan di dunia politik. Para mantan GAM sudah terbiasa dengan kultur “komando” atau militeristik. Struktur GAM juga dibangun seperti militer, di mana ada panglima tertinggi dan panglima di wilayah-wilayah. Dalam kultur demikian kewenangan pimpinan terhadap struktur yang ada di bawahnya sangat kuat. Ketika para mantan GAM masuk ke dunia politik, kondisi yang mesti mereka hadapi berbeda karena dalam politik semua individu berada pada posisi yang setara dan mempunyai hak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum. Semua orang berhak mencalonkan orang lain ataupun mencalonkan dirinya sendiri sebagai kandidat dalam pemilu. Ketidaksiapan para mantan GAM juga diungkapkan oleh salah satu pimpinan NGO di Aceh yang mengatakan, “transisi dari gerilyawan jadi politisi, dia belum siap.” Hal juga disampaikan oleh Pangdam Aceh:

Nah, inilah yang mungkin masih belum bisanya berdemokrasi secara baik, kesadaran politiknya masih belum. Butuh waktu memang. Mungkin semuanya proses. Kita tidak bisa langsung membalik tangan. Kalau perki-raan saya dua kali lagi ganti gubernur.¹²

11 Wawancara dengan mantan anggota KIP Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

12 Wawancara dengan Pangdam Aceh, Banda Aceh, 24 Juni 2014.

Polarisasi faksi yang ada di antara mantan GAM dalam pemilukada di Aceh, khususnya di level provinsi antara kubu Irwandi Yusuf dengan Zaini Abdullah–Muzakir Manaf, sama-sama bergantung pada jaringan mantan GAM. Masing-masing pihak mempunyai tim sukses yang sebagian besar diisi oleh para mantan GAM yang sama-sama mempunyai jaringan di tingkat *grassroots* sampai ke level desa (Clark & Palmer 2008). Mereka sama-sama memperebutkan dukungan dari para mantan anggota dan simpatisan GAM. Hal ini menimbulkan gesekan yang terkadang memicu ketegangan dan kekerasan. Mereka sama-sama tahu kekuatan dan juga strategi satu sama lain yang biasa dilakukan di masa lalu. Penggunaan struktur jaringan yang sama untuk mendapatkan target dukungan yang sama menjadikan persaingan antar-kandidat demikian keras. Seperti yang disampaikan salah satu pimpinan NGO di Aceh yang aktif melakukan pemantauan pemilukada, “Ada perpecahan, kemudian terjadi persaingan, dan persaingan itu sangat berdampak bagi peningkatan eskalasi kekerasan.”¹³

Menggunakan struktur jaringan mantan GAM secara tidak langsung membangun kultur lama selama masa pemberontakan. Pilihan tindakan yang dapat dilakukan menjadi terbatas, dan keterbatasan pilihan ini menjadikan mereka kembali pada pola-pola lama dalam menghadapi persoalan. Seperti disampaikan mantan anggota KIP Aceh, “*They have no choice*; apa pilihan mereka selain kekerasan? Itu yang mereka punya. Pola pikir itu juga masih yang mereka lakukan. ‘Wah, ini beda nih sama gue nih; merongrong mulu, sikat!’”¹⁴

3. Beberapa Faktor Pendorong Munculnya Kekerasan Pasca-Konflik

Kekerasan terkait pemilukada terjadi hampir pada setiap pemilukada di berbagai daerah di Indonesia, namun jumlah dan intensitas dampak kekerasan relatif rendah. Hal ini berbeda dengan Aceh, di mana angka kekerasan terkait pemilukada tertinggi di Indonesia. Potensi kekerasan bisa terjadi di semua daerah, namun potensi tersebut menjadi berbeda karena situasional Aceh. Ada beberapa kondisi kontekstual yang menjadikan kekerasan terkait pemilukada di Aceh lebih intens dibanding daerah lain di Indonesia.

4. Pengalaman dan Kebiasaan Kekerasan Para Mantan GAM yang Belum Hilang Sepenuhnya

Sejarah panjang Aceh terkait kekerasan, terutama pengalaman pada masa pemberontakan GAM, menjadikan kekerasan seolah bagian yang sulit dipisahkan dari masyarakat Aceh, terutama para mantan GAM. Kehidupan keras selama pemberontakan GAM menjadikan mereka berperang, menggunakan

13 Wawancara dengan aktivis NGO, Bireuen, 26 Juli 2014.

14 Wawancara dengan mantan anggota KIP Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

senjata, tinggal di hutan-hutan untuk menghindari aparat keamanan, serta selalu menghadapi *security dilemma* “diserang atau menyerang”. Ketika para mantan GAM dan simpatisannya masuk ke ranah politik, tanpa sadar kekerasan terkadang masih menjadi ekspresi tindakan dalam rangka mencapai tujuan. Mereka yang sudah berpuluh tahun terbiasa menggunakan kekerasan membutuhkan banyak waktu untuk bertransformasi ke tindakan yang non-kekerasan. Hal ini diakui oleh salah satu Komisioner Bawaslu Aceh:

... Orang-orang yang memang sudah terbiasa dengan kekerasan, kebiasaan yang terbawa di pesta demokrasi sekarang... Jadi, mereka melakukan suatu hal (kekerasan) untuk menunjukkan kepentingan mereka.¹⁵

5. *Romantisme Semangat Masa Lalu dan Momen Balas Dendam*

Selain kebiasaan menggunakan kekerasan yang belum hilang, berbagai kekerasan terkait pemilukada di Aceh sedikit banyak juga masih dilandasi semangat untuk meneruskan perjuangan masa lalu. Tindakan kekerasan yang dilakukan bukan sekadar cara untuk mencapai tujuan, tetapi juga dijiwai keyakinan bahwa tindakan tersebut adalah sah dan perlu adanya sebagai bentuk perjuangan. Seperti diakui oleh salah satu mantan anggota KIP Aceh, sebagian tindak kekerasan dalam pemilukada masih dilatarbelakangi motif perjuangan, “karena sebagian mereka *nganggap* ini masih perjuangan merdeka.”¹⁶ Salah satu kader PA juga mengakui bahwa tindakan-tindakan kekerasan tertentu yang dilakukan para mantan GAM dilatarbelakangi oleh semangat perjuangan, “perasaan mungkin dia pejuang begitu kan, kita berjuang untuk Aceh.” Pelaksanaan pemilukada di Aceh juga menjadi momen untuk balas dendam. Perbedaan pandangan, pertentangan, dendam masa lalu yang tidak terbalaskan, dan sakit hati di antara para mantan GAM, dengan momen pemilukada mendapatkan ruang untuk diwujudkan melalui tindakan. Terlebih lagi jika mereka berada pada kelompok pendukung calon gubernur yang berbeda. Hal tersebut seperti yang disampaikan oleh intel Polda Aceh:

Tapi kan kebanyakan faktor balas dendam. Karena nggak suka dengan orang atau kelompok lain dia langsung tembak begitu saja. Itu yang banyak terjadi dan menggunakan kesempatan atau momen-momen seperti pemilu ini. Nah, pola semacam itu yang banyak.¹⁷

6. *Masih Adanya Sisa-Sisa Senjata*

Keberadaan senjata api ilegal yang masih beredar di Aceh juga mendorong munculnya kekerasan pemilukada. Walaupun ada pemusnahan senjata yang

15 Wawancara dengan anggota Bawaslu Aceh, Banda Aceh, 21 Juni 2014.

16 Wawancara dengan mantan anggota KIP Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

17 Wawancara dengan intel Polda Aceh, Banda Aceh, 29 Oktober 2014.

dilakukan sebagai tindak lanjut Perjanjian Damai Helsinki, tercatat hanya 830 pucuk senjata GAM yang dimusnahkan. Sampai saat ini tidak ada informasi yang jelas tentang berapa jumlah senjata api ilegal bekas GAM yang masih beredar di Aceh. Menurut keterangan seorang mantan anggota KIP Aceh, baik kubu pendukung Irwandi Yusuf maupun Zaini Abdullah sama-sama masih memiliki senjata api.

Data SNPK menunjukkan bahwa sebagian besar kekerasan yang terjadi di Aceh selama pemilukada dilakukan dengan senjata api. Hal tersebut diakui oleh intel Polda Aceh yang menyatakan, “pada 2012 itu kan banyak penembakan yang dialami.”¹⁸ Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan alat-alat kekerasan berupa senjata api masih cukup banyak di Aceh. Masih adanya senjata api yang beredar di Aceh juga diakui oleh Pangdam Aceh yang masih terus melakukan penarikan senjata api dari para mantan kombatan. Peredaran senjata laras panjang, laras pendek, rakitan, termasuk amunisi, granat, dan sebagainya masih cukup banyak. Upaya menarik senjata yang beredar di Aceh selama ini dilakukan oleh TNI dengan strategi *silent* dan tidak diekspos.¹⁹ Oleh karenanya, tidak ada kejelasan berapa jumlah senjata yang beredar di masyarakat.

7. Berkurangnya Pengawasan Nasional dan Internasional

Berkurangnya perhatian nasional dan internasional terhadap penyelenggaraan pemilukada di Aceh juga berpengaruh pada kekerasan pemilukada yang terjadi. Pada pemilukada 2006 salah satu faktor yang menjadikan tingkat kekerasan tidak begitu tinggi adalah perhatian dunia masih tinggi terhadap proses pemilu di Aceh dengan banyaknya pengawas pemilu yang berasal dari lembaga-lembaga internasional maupun NGO nasional dan lokal.

Pada pemilukada 2012 perhatian dunia internasional relatif menurun. Hal ini bisa dilihat dari tidak banyaknya lembaga pengawasan pemilu internasional yang melakukan pengawasan (*ICG Report*, Februari 2012). Hal ini menjadi pembeda signifikan antara pemilukada 2006 dengan 2012. Perbedaan itu juga berdampak pada perbedaan jumlah kekerasan yang muncul, di mana kekerasan terkait pemilukada di Aceh pada tahun 2012 jauh lebih banyak daripada tahun 2006.

c. Pola Munculnya Kekerasan dalam Pemilukada terhadap Pemilih

Salah satu bentuk tindakan yang dianggap sebagai kekerasan pemilukada di Aceh adalah intimidasi secara verbal terhadap pemilih. Seperti yang dikatakan salah seorang akademisi,

18 Wawancara dengan intel Polda Aceh, Banda Aceh, 29 Oktober 2014.

19 Wawancara dengan Pangdam Aceh, Banda Aceh, 24 Juni 2014.

Verbal saja sudah cukup (sebagai kekerasan). Itu saja sudah membuat mereka menjadi takut. Intimidasi ini dilakukan terkadang tidak secara langsung pada pemilih. Contoh intimidasi tersebut adalah pertanyaan yang diajukan dengan kata-kata yang kurang secara namun pesan yang disampaikan jelas, yaitu untuk memilih pasangan tertentu. Fuad Bastami mencontohkan bentuk pertanyaan tidak langsung: “Sudah tahu kan mana yang harus kamu pilih?”²⁰

Mantan anggota KIP Aceh menyatakan bahwa intimidasi pada pemilih juga ditemukan terjadi pada beberapa TPS. Contoh bentuk-bentuk intimidasi dengan kata-kata tersebut: “Lu nggak *milih* PA, awas! Kalau lu mau ke sawah dengan tenang, nggak ribut-ribut lagi, nggak konflik lagi, lu coblos PA.”²¹ Kelompok perempuan sangat rentan terhadap intimidasi. Hal tersebut diakui oleh aktivis LSM Solidaritas Perempuan, yang mengatakan,

Intimidasi itu ada dan banyak. Cuma ya begitu tadi; perempuan cenderung enggan untuk lapor secara resmi... Intimidasi banyak terdengar di masyarakat; kalau mereka tidak memilih orang dari kelompok tertentu, mereka diancam untuk dikeluarkan dari kelompok masyarakatnya. Walaupun tidak semua, tapi mayoritas di desa-desa yang menjadi dampingan kita itu, isu intimidasi yang kita dengar seperti itu.²²

Intimidasi dan ancaman juga ditujukan pada penyelenggara pemilukada. Seperti yang dialami oleh Ilham, mantan anggota KIP Aceh. Untuk menjalankan tugasnya sebagai KIP dia harus dikawal oleh pengawal dengan bersenjata berat setiap saat. Hal ini dirasa mengganggu karena ruang privasinya hilang.

1. Kekerasan pada Pendukung dan Tim Sukses Pasangan Kandidat Pemilukada

Bentuk-bentuk kekerasan terhadap para pendukung pasangan kandidat pemilukada yang berseberangan intensitasnya relatif lebih tinggi daripada kekerasan terhadap para pemilih. Bahkan bentuk kekerasannya lebih bervariasi, dari yang bentuknya ringan seperti intimidasi dan kerusakan barang-barang, sampai yang mematikan seperti penembakan, penganiayaan, dan penculikan. Seperti sudah diutarakan sebelumnya, intensitas kekerasan pada pemilukada 2012 lebih tinggi dari 2006, termasuk kekerasan terhadap para pendukung pasangan kandidat. Irwandi Yusuf mengakui, “Intimidasi kali ini lebih berat.

20 Wawancara dengan akademisi Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

21 Wawancara dengan mantan anggota KIP Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

22 Wawancara dengan aktivis perempuan, Banda Aceh, 21 Juni 2014.

Penculikan saksi, pembakaran rumah saya, penurunan bendera.”²³ Salah satu contoh kekerasan yang terjadi terhadap pendukung dan tim sukses pasangan kandidat adalah penembakan yang menyebabkan tewasnya Cage Bireuen, salah seorang pendukung Irwandi dalam pemilu pada 2012. Contoh lain adalah penembakan terhadap Faizal dari PNA, yang juga pendukung Irwandi dalam pemilu pada 2012.

Kekerasan terhadap pendukung pasangan kandidat mempunyai ciri yang berbeda dengan kekerasan terhadap pemilih. Salah satu ciri kekerasan terhadap pendukung pasangan adalah “*targeted*”, yaitu kekerasan yang memang sejak awal ditujukan secara spesifik pada korban tertentu. Ciri lainnya adalah penggunaan alat-alat kekerasan berupa senjata api. Seperti contoh kekerasan terhadap Cage Bireuen dan Faizal. Korban menjadi target kekerasan karena aktivitas politik dan afiliasinya pada pasangan kandidat tertentu. Kekerasan yang *targeted* dan menggunakan alat kekerasan senjata api membutuhkan perencanaan yang cukup. Oleh karenanya, masuk akal untuk menduga bahwa kekerasan terhadap para pendukung pasangan kandidat adalah kekerasan yang direncanakan.

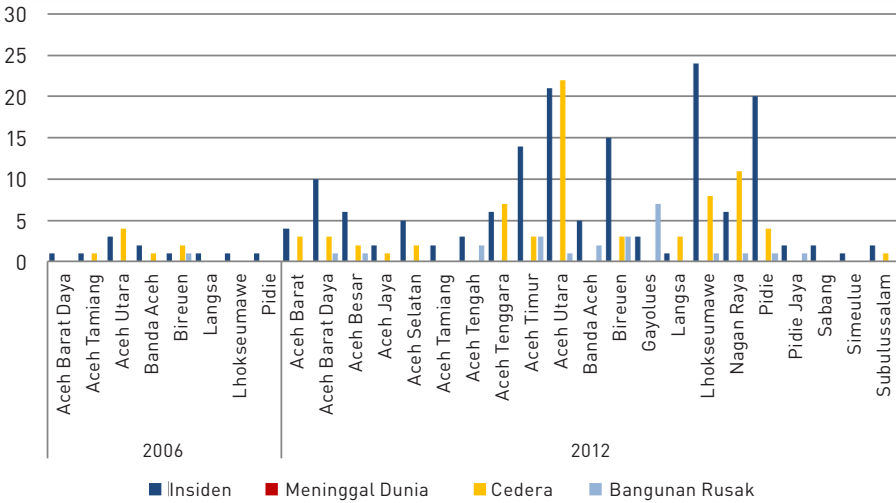
2. Daerah Munculnya Kekerasan

Kekerasan terkait pemilu pada tidak terjadi di semua daerah di Aceh. Di beberapa wilayah relatif tidak muncul kekerasan, sementara pada daerah lain kekerasan terbilang intens. Tingginya angka kekerasan terkait pemilu pada daerah tertentu menunjukkan tingkat persaingan yang sengit di antara pendukung pasangan kandidat di daerah tersebut. Salah satu aktivis NGO di Aceh memberikan keterangan tentang daerah tempat terjadinya kekerasan, “... khususnya di pesisir pantai timur, tapi eskalasi kekerasan yang paling banyak tuh terjadi di daerah Bireuen.” Pihak kepolisian sendiri mengklasifikasikan daerah-daerah di Aceh untuk menentukan tingkat pengamanan. Intel Polda Aceh mengatakan, “Wilayah-wilayah merah yang artinya rawan, yakni Banda Aceh, Lhokseumawe, Pidie, Bireuen, Aceh Utara, Aceh Timur, dan Aceh Tengah. Nah, itu pengawasan yang sedang itu ada di Aceh Besar, Bener Meriah, Aceh Selatan.” Selanjutnya, informan tersebut juga menyatakan bahwa penentuan rawan–tidaknya suatu daerah dalam pelaksanaan pemilu juga dikombinasikan dengan angka tingkat kriminalitas, “kita juga melihat kasus kekerasan dan juga faktor angka kriminalitasnya juga.”²⁴

23 Wawancara dengan mantan Gubernur Aceh, Banda Aceh, 24 Juni 2014.

24 Wawancara dengan anggota intel Polda Aceh, Banda Aceh, 29 Oktober 2014.

Grafik 15: Perbandingan Insiden Kekerasan Pemilukada Aceh 2006 dan 2012 Berdasarkan Kabupaten dan Kota



d. Dampak Munculnya Kekerasan terhadap Pembangunan Demokrasi dan Perdamaian

Baik kekerasan yang ditujukan pada pemilih maupun pada pendukung pasangan kandidat pada akhirnya memiliki tujuan yang sama, yaitu untuk memengaruhi baik secara langsung maupun tidak langsung para pemilih supaya mendukung pasangan kandidat tertentu atau tidak memilih pasangan kandidat tertentu. Salah satu aktivis NGO menyatakan, “Setiap ada kekerasan itu selalu pasti dikaitkan dengan kondisi politik. Dan itu menjadi sinyal ya mungkin memengaruhi pemilih.”²⁵

Kekerasan yang ditujukan langsung pada pemilih secara jelas berupaya menggiring pemilih untuk memilih pasangan kandidat tertentu. Adapun kekerasan yang ditujukan pada pendukung pasangan kandidat merupakan teror terhadap pendukung, simpatisan, dan tim sukses pasangan kandidat lawan. Kekerasan tersebut juga secara tidak langsung menyebarkan ketakutan pada masyarakat dan para pemilih. Seperti yang disampaikan salah satu redaktur media di Aceh, “Orang Aceh sampai nggak berani keluar malam. Itu jelang pemilukada.”²⁶ Kekerasan terhadap pendukung pasangan kandidat ini kemudian dibaca tujuannya oleh masyarakat dengan melihat korban dan pelaku kekerasan. Ketakutan masyarakat terhadap kekerasan yang terjadi pada akhirnya memengaruhi kecenderungan pilihan para pemilih.

Tersebarinya ketakutan memengaruhi masyarakat sehingga mereka tidak bisa mengeksplorasi lebih banyak program-program yang ditawarkan para

25 Wawancara dengan aktivis NGO, Bireuen, 26 Juni 2014.

26 Wawancara dengan redaktur media di Aceh, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

pasangan kandidat. Berbagai kekerasan yang terjadi memengaruhi psikologi pemilih, sehingga masyarakat tidak mempunyai ruang kebebasan yang cukup untuk menentukan pilihan politiknya. Terlebih terjadinya berbagai kekerasan juga membawa kekhawatiran pada masyarakat. Kekhawatiran tersebut tidak hanya menyangkut keselamatan jiwa, tetapi juga terganggunya ekonomi dan mata pencaharian mereka. Salah satu aktivis NGO di Aceh mengakui bahwa kekerasan yang terjadi selama pemilu menjadikan masyarakat lebih memilih kedamaian ketimbang mengekspresikan hak demokrasi.

Lumrah ketika masyarakat juga sangat khawatir terhadap nyawanya. Apalagi proses pemilukada ini kan sangat jauh dari kepentingan masyarakat. Artinya, siapa pun menang mereka nggak peduli, yang penting kondisi damai, kondisi nyaman, mereka bisa cari apa, penghidupan. Daripada kembali lagi ke masa sebelumnya.²⁷

Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat Aceh meletakkan nilai perdamaian lebih tinggi daripada nilai demokrasi dalam menghadapi berbagai kekerasan pemilukada. Kekerasan-kekerasan tersebut pada akhirnya membawa masyarakat pada pilihan demokrasi yang pragmatis dan tidak membawa risiko besar pada diri mereka. Seperti disampaikan aktivis NGO yang aktif dalam pemantauan pemilukada di Aceh, “Kompromi dari masyarakat untuk memilih siapa pun yang lebih kuat itu bagian dari kompromis sebenarnya. Daripada ribut-ribut lagi, toh yang dipilih belum tentu berpihak kepada masyarakat.”²⁸

e. Upaya Pemerintah dan Masyarakat dalam Menangani Kekerasan dalam Pemilukada

1. Upaya Pemerintah

Agenda pemilukada di Aceh selalu menjadi momen penting, baik bagi pemerintah daerah maupun pemerintah pusat, termasuk aparat keamanan (polisi dan militer), bahkan juga menjadi perhatian dunia. Munculnya kekerasan terkait pemilukada di Aceh membuat pemerintah mau tidak mau melakukan upaya penanganan. Upaya pemerintah dalam menangani kekerasan di Aceh dapat dibagi menjadi dua, sebagaimana akan dijelaskan pada bagian ini.

f. Upaya Pemerintah melalui Jalur Penegakan Hukum dan Keamanan

Upaya mengantisipasi munculnya kekerasan sudah dilakukan oleh aparat keamanan sebelum proses pemilukada berlangsung. Salah satu upaya aparat

27 Wawancara dengan aktivis NGO, Bireuen, 26 Juni 2014.

28 Wawancara dengan aktivis NGO, Bireuen, 26 Juni 2014.

keamanan dilakukan melalui peran kerja divisi intel kepolisian. Kepolisian telah memetakan potensi kekerasan dengan daerah-daerah di Aceh berdasarkan tingkat kerawanan. Mereka menyebut daerah-daerah yang rawan kekerasan sebagai “wilayah merah”, seperti Banda Aceh, Lhokseumawe, Pidie, Bireuen, Aceh Utara, Aceh Timur, dan Aceh Tengah. Daerah-daerah ini merupakan kantung-kantung pendukung GAM di masa lalu. Adapun daerah-daerah yang memerlukan pengawasan sedang di antaranya Aceh Besar, Bener Meriah, Aceh Selatan. Penentuan daerah berdasarkan tingkat potensi kekerasan ini menjadi dasar bagi polisi dalam melakukan pengamanan.

Adapun upaya penegakan hukum terhadap tindak-tindak kekerasan dilakukan oleh polisi dengan cara bervariasi tergantung berbagai faktor, seperti ketersediaan alat bukti dan tingkat kesukaran kasusnya. Salah satu kesukaran yang muncul adalah tidak semua kekerasan yang terjadi pada masa pemilukada bisa diklasifikasikan sebagai tidak pidana pemilu, melainkan kriminal murni sehingga penanganannya mengikuti prosedur penanganan kriminal murni pada umumnya. Hal tersebut diakui oleh salah satu anggota Komisioner Bawaslu Aceh, “Ada kekerasan dalam pemilu, tapi belum tentu itu melanggar aturan pemilu. ... kalau intimidasi menembak itu kan tidak ada aturannya dalam tidak pidana pemilu dan kita tidak bisa masuk ke ranah itu. Ini pidana murni.”²⁹

Setiap tindakan kekerasan selama proses pelaksanaan pemilukada tidak bisa lepas dari konteks politik yang sedang berlangsung. Mungkin masyarakat umum bisa melihat bahwa sebuah kekerasan ditujukan untuk memengaruhi proses pemilukada, dan menganggap kekerasan tersebut harus segera ditangani supaya tidak benar-benar memengaruhi proses dan hasil pemilukada. Namun, aturan hukum yang berbeda untuk menangani tidak pidana pemilu dan tindak pidana kriminal memunculkan ketidaksesuaian antara harapan masyarakat dan peserta pemilukada dengan pihak kepolisian. Oleh karenanya, berkembang anggapan bahwa proses penegakan hukum terhadap berbagai kekerasan yang terjadi di pemilukada Aceh, khususnya pada 2012, tidak berjalan dengan baik. Salah satu aktivis NGO di Aceh secara jelas menyampaikan pendapatnya tentang penegakan hukum: “Saya lihat ya faktor penegakan hukum itu menjadi masalah besar. Ya karena tidak ada proses penegakan hukum.”³⁰

Polisi juga mengakui bahwa terdapat berbagai kendala dalam menangani kasus kekerasan terkait pemilukada di Aceh. Salah satu kendala yang dihadapi adalah adanya perbedaan pandangan antara pimpinan polisi dengan polisi yang ada di lapangan terkait manajemen penanganan kekerasan. Sebagai contoh, polisi di lapangan sudah mengetahui pelaku tindak kekerasan dan

29 Wawancara dengan anggota Banwaslu, Banda Aceh, 21 Juni 2014.

30 Wawancara dengan aktivis NGO, Bireuen, 26 Juni 2014.

sudah mengumpulkan berbagai informasi atau bukti, namun pimpinan mereka melihat belum cukup bukti yang kuat untuk mengangkat kasus tersebut. Seorang anggota kepolisian mengungkapkan,

Kasus Ayahbanta³¹ itu kita dari intel itu sudah tahu, Pak, informasinya, tapi kan itu kembali lagi ke pimpinan. Kita nggak tahu maksud dari pimpinan apa. Tapi untuk kasus itu memang kita sudah sampaikan ke pimpinan informasinya. Dan kita di lapangan sudah tahu pemain-pemainnya di sana... Pada 2012 itu ya seperti saya bilang tadi, memang itu juga tergantung pimpinan. Kalau kita di lapangan itu sudah tahu kok. Tapi mungkin pimpinan punya pertimbangan kelengkapan saksi dan alat bukti.³²

Kendala lain yang dihadapi polisi dalam menangani kekerasan terkait pemilukada di Aceh adalah ketiadaan bukti dan saksi. Banyak masyarakat mengetahui adanya tindak kekerasan, namun sangat sedikit dari mereka yang bersedia menjadi saksi, baik di tingkat penyidikan polisi maupun persidangan di pengadilan. Kendala inilah yang cukup merepotkan polisi dalam mempercepat penanganan kasus kekerasan yang terjadi. Hal tersebut secara jelas diutarakan oleh salah satu personel polisi di Aceh, "Selain itu kan masih banyak kendala-kendala, seperti nggak ada alat bukti, nggak ada yang mau jadi saksi. Nah, itu yang menghambat proses kerja kita, Pak."³³

Kendala selanjutnya terkait masalah koordinasi antara polisi dengan penyelenggara pemilukada. Upaya pencegahan kasus kekerasan bisa dilakukan tidak hanya melalui penegakan hukum, tetapi juga komunikasi yang intens antara peserta dan penyelenggara pemilukada dengan pihak kepolisian. Sebagai contoh, upaya mediasi untuk mencegah meluasnya kekerasan bisa dilakukan bila ada komunikasi yang baik di antara semua pihak. Namun, kendala komunikasi dan koordinasi ini masih dihadapi oleh polisi di Aceh. Kendala komunikasi dan koordinasi lebih susah lagi karena peran polisi di Bawaslu sudah tidak ada lagi. Menurut peraturan hukum yang dulu, polisi menjadi salah satu unsur dalam Bawaslu, namun sekarang tidak lagi demikian. Hal ini menjadikan komunikasi antara Bawaslu dengan polisi tidak bisa berjalan dengan cepat. Contoh nyata adalah dalam penanganan tindak pidana terkait pemilu, polisi hanya akan bertindak setelah mendapat laporan dari Bawaslu. Pada masa sebelumnya, karena polisi menjadi salah satu unsur Bawaslu, proses penanganan tindak pidana pemilu dan pidana murni dalam masa pemilukada pun menjadi lebih cepat.

31 Ayahbanta adalah pelaku penembakan terhadap salah satu pendukung pasangan kandidat pemilukada di Aceh. Saat ini sudah dijatuhi hukuman 18 tahun penjara berdasarkan putusan pengadilan.

32 Wawancara dengan intel Polda Aceh, Banda Aceh, 29 Oktober 2014.

33 Wawancara dengan intel Polda Aceh, Banda Aceh, 29 Oktober 2014.

g. Upaya Pemerintah Melalui Jalur Kebijakan

Upaya lain pemerintah guna menangani kekerasan terkait pemilukada di Aceh dilakukan dengan menggunakan kebijakan di luar penanganan melalui aparat keamanan. Dinamika persaingan antara gubernur *incumbent*, Irwandi Yusuf, yang ingin maju lagi pada pemilukada 2012, dengan kandidat dari Partai Aceh terlihat jelas. Selain itu, diyakini persaingan di antara mereka itulah yang memunculkan berbagai kekerasan. PA bahkan memprotes keras dan mengancam akan memboikot pelaksanaan pemilukada kedua di Aceh.

Merespons situasi yang berkembang di Aceh, pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri akhirnya mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi untuk menunda pelaksanaan pemilukada di Aceh. Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri, khususnya Dirjen Otonomi Daerah, melakukan negosiasi dengan PA untuk bersama-sama mengupayakan penundaan pelaksanaan tersebut. Penundaan itu pun menjadi syarat bagi PA untuk mencabut boikotnya dan ikut bersaing dalam pemilukada (Puteh & Fahmi, 2012). Upaya penundaan pelaksanaan pemilukada ini dipercaya banyak pihak bisa menanggulangi dan mengurangi kekerasan yang terjadi di Aceh, karena sebagian besar kekerasan dilakukan oleh pendukung dan simpatisan PA. Dengan penundaan pelaksanaan dan pencabutan boikot oleh PA, maka pemilukada Aceh pada akhirnya dilaksanakan pada 9 April 2012.

II. UPAYA MASYARAKAT DALAM MENANGANI KEKERASAN DALAM PEMILUKADA

Peran serta masyarakat dalam menangani kekerasan terkait pemilukada di Aceh relatif tidak begitu banyak. Namun, ada beberapa tindakan dari masyarakat dan *civil societies* yang bisa dianggap sebagai upaya menangani kekerasan tersebut.

a. Pemantauan

Walaupun tidak secara langsung dianggap sebagai upaya menangani kekerasan terkait pemilukada, namun pemantauan yang dilakukan oleh masyarakat, terutama NGO, sedikit banyak berperan dalam menghadapi permasalahan ini. Pada pemilukada 2006 keberadaan pemantau pemilu internasional cukup banyak, seperti European Union Election Observation Mission (EUEOM), Internasional Republican Institute (IRI), Asian Networking for Free Election (ANFREL), National Democratic Intitute (NDI), pemerintah Amerika Serikat (AS), dan Local Government Support Program (LGSP). Lembaga pemantau dari dalam negeri juga ikut berpartisipasi, di antaranya Jaringan Pendidikan Pemilu Rakyat (JPPR) dan Komite Independen Peman-

tau Pemilihan (KIPP). Adapun pemantau lokal yang turut serta adalah Forum Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Aceh, Aceh Internasional Recovery Program, dan I-Card.³⁴

Adapun pada pemilukada Aceh 2012 hanya terdapat beberapa lembaga internasional yang melakukan pemantauan, antara lain Asian Network for Free Election (ANFREL), Kedutaan Uni Eropa, dan Kedutaan Amerika Serikat; sementara lembaga pemantau dari Indonesia sebanyak 15 lembaga, antara lain Aceh Future, Forum LSM Aceh, Aceh Institute, dan lembaga-lembaga lainnya.³⁵

b. Pembentukan Forum Para Pemangku Kepentingan dan Himbauan

Ruang gerak masyarakat dan *civil society* dalam penanganan kekerasan pemilukada di Aceh memang terlihat sempit, karena faktor risiko keamanan, mengingat setiap tindakan yang tidak memihak salah satu pihak peserta pemilukada bisa dimaknai berbeda. Seperti yang disampaikan salah satu aktivis NGO di Aceh, "... karena para pihak akan menilai hitam-putih; kalau mendukung mereka, ya adalah kelompok mereka; kalau tidak, ya berarti lawan."³⁶ Salah satu terobosan yang dilakukan *civil societies* di Aceh dalam menyikapi ruang gerak yang sempit ini adalah menggagas pembentukan forum *multi-stakeholders* pada pelaksanaan pemilukada 2006. Lewat forum tersebut *civil societies* mencoba mengomunikasikan pada para pihak temuan-temuan pelanggaran pemilukada yang terjadi di lapangan. Melalui forum itu juga dicari solusi penyelesaian bersama. Banyak kasus akhirnya terselesaikan di forum ini.³⁷ Selain pembentukan forum *multi-stakeholders*, *civil societies* di Aceh juga melakukan upaya-upaya untuk mencegah terjadinya kekerasan dan mendorong pemilukada yang aman melalui pernyataan sikap di media, serta himbauan melalui media spanduk. Himbauan untuk mencegah terjadinya kekerasan juga dilakukan oleh tokoh agama dengan membuat pernyataan bahwa menebar kekerasan dengan tujuan untuk mendapatkan kekuasaan adalah haram hukumnya.³⁸

III. MALUKU

a. Kondisi Umum Kekerasan Pemilukada di Maluku

Maluku pada tahun 1999-2002 pernah menjadi daerah konflik kekerasan bernuansa agama. Konflik muncul pertama kali di Pulau Ambon,

34 <http://www.antaranews.com/berita/47979/sebelas-lembaga-pantau-Pemilukada-aceh>

35 <http://politik.news.viva.co.id/news/read/302556-tiga-lembaga-asing-pantau-Pemilukada-aceh>

36 Wawancara dengan aktivis NGO Aceh, Bireuen, 26 Juni 2014.

37 Wawancara dengan aktivis NGO Aceh, Bireuen, 26 Juni 2014.

38 Hasil wawancara dengan wartawan *Serambi Indonesia*, Banda Aceh, 20 Juni 2014.

yang bisa dikatakan sebagai episentrum dari konflik, kemudian menyebar ke berbagai daerah di Maluku, seperti Pulau Seram, Pulau-Pulau Lease (Haruku dan Saparua), dan Maluku Tenggara, bahkan ke wilayah Pulau Ternate dan Halmahera yang dulunya merupakan bagian dari wilayah Provinsi Maluku, sebelum dimekarkan menjadi provinsi tersendiri (Provinsi Maluku Utara) pada tahun 1999. Berdasarkan jumlah korban jiwa yang diakibatkannya, konflik di Maluku ini dapat dikatakan sebagai konflik bernuansa identitas terbesar di Indonesia. Tidak ada jumlah pasti mengenai korban jiwa tersebut, namun berdasarkan catatan UNDP, selama kurun 1999-2002 terdapat 5.000 orang meninggal dunia dalam konflik Maluku (Brown et al. 2005). Fakta di lapangan mengindikasikan jumlah korban jiwa bisa lebih besar dari angka yang disebutkan UNDP. Berbagai tulisan tentang konflik Maluku mencatat bahwa konflik ini dipicu oleh perkelahian antarpemuda yang berbeda agama (Muslim dan Kristen) yang kemudian meluas di Kota Ambon, sebelum akhirnya tersebar ke daerah-daerah lain (van Klinken 1999; ICG 2000).

Pada tanggal 12 Februari 2002, atas upaya fasilitasi dari pemerintah pusat melalui Menkokesra Jusuf Kalla dan Menkopolkam Susilo Bambang Yudoyono, dilakukan perundingan damai antara perwakilan Islam dan Kristen di Kota Poso, Sulawesi Selatan. Dari perundingan tersebut kemudian lahirlah perjanjian damai yang disebut dengan Perjanjian Damai Malino II. Walaupun tetap terjadi beberapa rentetan kekerasan setelah penandatanganan perjanjian damai, secara umum kondisi Ambon dan Maluku pada umumnya berangsur-angsur membaik. Dengan adanya Malino II, Maluku masuk pada periode pasca-konflik. Upaya rekonstruksi dan rehabilitasi dilakukan secara besar-besaran. Pemerintah pusat pun mengeluarkan Inpres No. 6 Tahun 2003 tentang Percepatan Pemulihan Bangunan Provinsi Maluku dan Maluku Utara Pasca-Konflik.

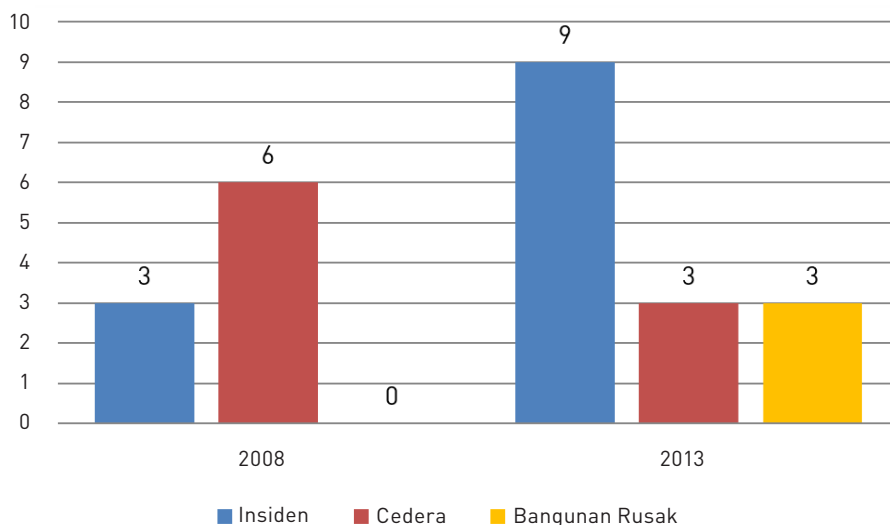
Setelah masyarakat Maluku memasuki tahap pasca-konflik, proses demokrasi berupa pemilihan gubernur dilangsungkan melalui mekanisme pemilihan di DPRD Provinsi pada tahun 2003 untuk masa jabatan 2003-2008. Pemilihan Gubernur Maluku untuk periode selanjutnya dilakukan secara langsung. Jadi, hingga 2015 Maluku sudah menyelenggarakan pemilihan gubernur pasca-konflik sebanyak tiga kali; satu kali pemilihan melalui DPRD (2003-2008) dan dua kali pemilihan secara langsung (2008-2013 dan 2013-2017).

Data SNPK mencatat bahwa pada pilukada yang dilakukan melalui DPRD I Provinsi Maluku pada 16 Agustus 2003 tidak terdapat tindak kekerasan terkait proses pemilihan. Pemilihan di DPRD I ini berlangsung dua putaran. Putaran pertama diikuti oleh empat pasangan calon gubernur dan wakil gubernur. Dua pasangan peraih suara terbanyak pada putaran perta-

ma ini kemudian mengikuti pemilihan putaran kedua. Hasilnya, pasangan Brigjen (Purn.) Karel Albert Ralahalu dan Drs. Muhammad Abdullah Latuconsina terpilih sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Maluku 2003-2008. Walaupun pemilihan berlangsung dua putaran, namun secara keseluruhan proses tersebut berjalan aman.

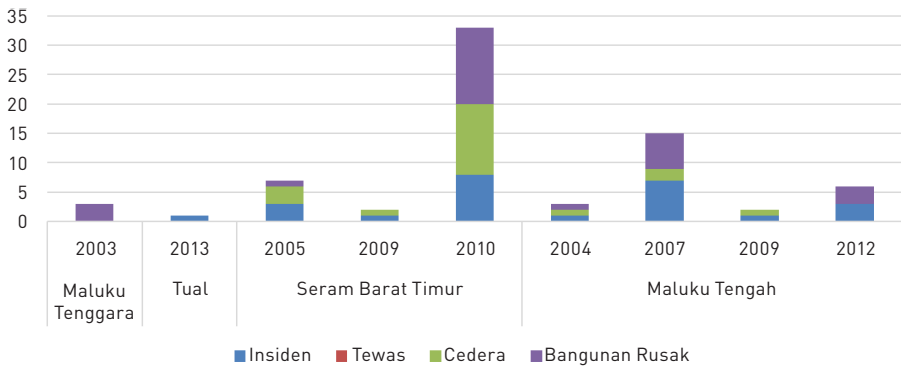
Adapun dalam pemilukada langsung pada 2008 dan 2013 muncul beberapa kekerasan terkait pemilukada, namun secara umum intensitasnya tidak terlalu signifikan. Pada pemilukada 2008, data SNPK mencatat hanya ada 3 insiden kekerasan yang menyebabkan 6 orang cedera; sedangkan pada pemilukada 2013 terdapat 9 insiden kekerasan yang mengakibatkan tiga orang cedera dan tiga bangunan rusak (lihat Grafik 16).

Grafik 16: Kekerasan Terkait Pemilukada Langsung Gubernur di Maluku (2008 dan 2013)



Sementara itu, pada periode pasca-konflik berlangsung pula beberapa kali pelaksanaan pemilukada tingkat kabupaten/kota di beberapa daerah yang dulunya merupakan pusat konflik, seperti Kota Ambon, Kabupaten Maluku Tengah, Seram Bagian Barat, Seram Bagian Timur (dua kabupaten ini merupakan pemekaran dari Kabupaten Maluku Tengah), Maluku Tenggara, dan Kota Tual (pemekaran dari Kabupaten Maluku Tenggara). Terkait pelaksanaan pemilukada tingkat kabupaten/kota ini, data SNPK mencatat terjadinya kekerasan di pemilukada Kabupaten Maluku Tengah, Seram Bagian Timur, Seram Bagian Barat, Maluku Tenggara, dan Kota Tual dengan jumlah dan intensitas yang bervariasi (lihat Grafik 17).

Grafik 17: Kekerasan Terkait Pemilukada di Tingkat Kabupaten/Kota di Maluku



Kekerasan paling banyak terjadi di Kabupaten Seram Bagian Timur, sebanyak 12 insiden dari tiga kali penyelenggaraan pemilukada, 2005, 2009, dan 2010. Dari keseluruhan tindak kekerasan terkait pemilukada tersebut, sebagian berupa penganiayaan dan perusakan yang mengakibatkan 16 orang cedera dan 14 bangunan rusak. Adapun di Kota Ambon, yang merupakan episentrum konflik Maluku pada 1999-2002, selama periode pasca-konflik sudah terjadi tiga kali pemilihan wali kota, namun tidak terdapat kekerasan terkait pemilukada.

b. Sebab Kekerasan Muncul di Pemilukada Maluku

Sebagai daerah pasca-konflik Maluku secara umum mempunyai potensi untuk terjadinya kekerasan, terlebih jika ada kompetisi yang melibatkan banyak orang, termasuk pemilukada. Beberapa faktor memengaruhi potensi tersebut. *Pertama*, masih adanya segregasi wilayah berdasarkan agama, Islam atau Kristen. Segregasi ini merupakan dampak nyata yang masih terlihat sebagai akibat dari konflik pada 1999-2002. Sebenarnya segregasi di Maluku, khususnya Pulau Ambon, bukanlah hal yang baru dan sudah berlangsung lama (Ansori et al. 2014). *Negri* atau desa di Maluku memang terbentuk berdasarkan kesamaan agama penduduknya, di mana suatu *negri* sering disebut “*negri Islam*” atau “*negri Kristen*” menurut agama yang dipeluk penduduknya.

Di beberapa wilayah, khususnya Kota Ambon, sebelum konflik terjadi dihuni secara bercampur antara penduduk Islam dan Kristen. Terjadinya konflik dengan isu agama menjadikan segregasi di Maluku semakin jelas. Memang ada daerah-daerah yang pasca-konflik penduduknya masih bercampur antara Islam dan Kristen, misalnya daerah Wayame dan Waringin. Namun, secara umum sebagian besar wilayah bekas konflik di Maluku saat ini ter-segregasi berdasarkan agama. Segregasi ini memperkuat fanatisme kelompok sehingga menghambat proses interaksi antarkomunitas dan menjadi potensi

munculnya kekerasan. Hal tersebut diakui oleh salah satu anggota Bawaslu Maluku:

Jangan sampai ada yang menyalahgunakan, misalnya ada yang memprovokasi. Itu fatal, karena apa? Karena kan kita masih terus tersegregasi. Dan segregasi itu menjadi lahan untuk fanatisme dan primordialisme. Yang Islam makin kuat dengan Islamnya, yang sana makin kuat dengan Kristennya. Jadi, begitu disentuh sedikit bisa pecah.³⁹

Selain agama yang berbeda-beda, masyarakat Maluku juga terdiri atas berbagai suku atau etnis. Pada beberapa wilayah tertentu, seperti Kabupaten Seram Bagian Timur, mayoritas penduduknya beragama Islam, namun sentimen masyarakat yang terbangun di sana justru didasari etnisitas. Menjelang pemilukada isu yang berkembang adalah isu etnis. Hal ini terkait dengan persaingan kandidat yang sama-sama beragama Islam, namun berasal dari suku yang berbeda. Akhirnya, sentimen sukulah yang menguat. Dan gesekan antaretnis berpotensi terjadi bila ada eksploitasi yang kuat terhadap sentimen etnis demi mendulang suara dalam pemilukada. Seperti yang disampaikan salah satu informan,

Di Kabupaten SBT akan ada pemilihan bupati. Ada kandidat dari suku Werinama, dan kandidat dari Bula. Hal tersebut bisa memicu terjadi bentrok-bentrok antaretnis. Di sana kan Muslim dominan itu. Yang terbangun di sana tuh sentimen etnis. Sekarang sudah mulai, Bula sudah susun kekuatan, Werinama sudah susun kekuatan, dan Geser juga sudah mulai. Dan pasti ini panas. Pemilukada di sana itu, iya, karena kandidat mereka itu sama-sama kuat.⁴⁰

Kedua, ancaman yang berpotensi memunculkan kekerasan terkait pemilukada adalah masih banyaknya konflik antardesa di Maluku yang belum terselesaikan sampai saat ini. Konflik antardesa ini selalu timbul dan tenggelam. Artinya, konflik tersebut bisa muncul setiap saat jika ada pemicu, walaupun kecil. Dapat dikatakan bahwa konflik antardesa tersebut sudah turun-temurun diwariskan dari generasi ke generasi. Kaops Polda Maluku menyebutkan beberapa konflik antardesa yang terus berlanjut: konflik antara desa Porto dengan Haria karena isu mata air, konflik antara desa Seith dengan Negeri Lima, konflik antara Mamala dengan Morela, dan konflik antara desa Larike dengan Wakasiu.

Salah satu alasan yang menyebabkan konflik antardesa terwariskan antargenerasi adalah adanya sentimen yang tinggi dari masyarakat desa untuk membela desanya. Seperti disampaikan Kaops Polda Maluku, ada ungkapan,

39 Wawancara dengan anggota Bawaslu Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014.

40 Wawancara dengan Anggota Bawaslu Maluku, Ambon 23 Agustus 2014.

"Beta ini anak *negri*, beta ingat mama pun nasihat, jaga *negri* sampai titik penghabisan." Ungkapan seperti ini menjadikan konflik antardesa susah diselesaikan. Selain itu, hubungan aliansi antar-*negri* atau desa juga bisa menjadikan konflik antardesa membesar. Di Maluku ada budaya *pela* di antara dua desa atau lebih.⁴¹ Hubungan *pela* antar-*negri* dibangun untuk tujuan yang mulia, yaitu saling membantu. Namun, hubungan tersebut juga berpotensi mendorong munculnya masalah, seperti disampaikan Kaops Polda Maluku, "Jadi, *pela gandong* di sini yang dibangga-banggakan sebagai kearifan lokal, sekaligus juga berpotensi masalah. 'Wajib hukumnya kau bantu saya.'⁴²

Ketiga, potensi lain yang bisa mendorong munculnya kekerasan pemilukada adalah pengalaman masyarakat Maluku akan konflik di masa lalu. Konflik 1999 memang sudah berlalu dan proses penguatan perdamaian terus dilakukan oleh berbagai komponen masyarakat maupun pemerintah, namun pengalaman akan kegetiran konflik tersebut masih membekas dan belum sepenuhnya hilang. Salah satu informan yang aktif dalam pembangunan perdamaian di Maluku memberikan keterangan mengenai "... *child soldier* yang menyatakan bahwa mereka selalu siap kapan saja kalau terjadi konflik." Yang dimaksud dengan *child soldier* di sini adalah mereka yang pada saat konflik 1999-2002 masih berusia anak-anak dan terlibat dalam konflik. Saat ini mereka sudah remaja, namun ingatan mereka akan konflik masih kuat. Menurut informan tersebut, mantan *child soldier* sangat berani dan tidak punya rasa takut karena pengalaman konflik masa lalu. Mereka juga mempunyai kemampuan konflik yang tinggi karena bisa menggunakan senjata apa saja, bahkan mempunyai kemampuan untuk membuat bom sendiri. Selanjutnya, informan mengungkapkan hasil penelitiannya tentang *child soldier*, bahwa "85%, 90% dari 35 orang itu (*child soldier*) mengaku siap kapan saja. Berarti mereka masih menyimpan kemarahan."⁴³

Selain berbagai faktor yang berpotensi mendorong munculnya kekerasan terkait pemilukada di atas, berdasarkan data dan penilaian Polda Maluku, di wilayah Provinsi Maluku secara keseluruhan terdapat 129 titik rawan konflik.⁴⁴ Banyaknya titik rawan konflik ini menunjukkan bahwa Maluku masih mempunyai potensi konflik yang cukup besar. Namun demikian, pelaksanaan beberapa kali pemilukada, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, menunjukkan bahwa potensi-potensi kekerasan tersebut tidak mewujudkan menjadi kekerasan yang masif dan melibatkan banyak orang. Dengan kata

41 *Pela* adalah hubungan aliansi antara *negri*/desa Islam dan Kristen yang terdiri atas dua atau lebih *negri*. Hubungan aliansi ini bisa disebabkan karena adanya hubungan keluarga atau satu kandung atau sering disebut dengan *pela gandong*, dan hubungan karena sejarah di masa lalu, seperti dua *negri* yang dulu berperang kemudian berdamai dengan membuat *pela*.

42 Wawancara dengan Polda Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

43 Wawancara dengan aktivis dialog antar iman, Ambon, 22 Agustus 2014.

44 Wawancara dengan Polda Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

lain, terdapat faktor-faktor yang mampu meredam munculnya kekerasan dalam pemelukada.

Salah satu faktor tersebut adalah tingkat kesadaran masyarakat akan pencegahan konflik dan penciptaan suasana damai di Maluku. Dengan tingkat kesadaran yang tinggi masyarakat susah diprovokasi. Hal ini diakui oleh Kaops Polda Maluku:

Ancaman berdasarkan perkiraan intelijen kita, ada saja, tapi ternyata itu tidak terjadi. Itu tidak datang begitu saja, tapi kerja sama bersama. Jadi, bukan saja polisi dan tentara, tapi masyarakat juga sudah sadar, dan ini yang terpenting. Dengan kesadaran masyarakat, ini sangat bernilai tinggi. “Wah, saya sudah tidak mau konflik lagi, walaupun dipancing, saya tidak mau terpancing, terprovokasi dan terhasut.” Itu sudah sangat tinggi. Kalau kita perhatikan di tempat lain, bakar-bakaran, KPU dibakar, semua dibakar, di sini tidak ada.⁴⁵

Kesadaran masyarakat Maluku juga didukung oleh adanya keyakinan yang kuat bahwa konflik 1999 bukan dikarenakan masyarakat Maluku sendiri, namun karena sebab di tingkat elite yang didorong dari luar Maluku. Oleh karenanya, masyarakat Maluku mempunyai kesadaran untuk tidak mau lagi diadu domba. Seperti yang disampaikan salah satu informan yang merupakan mantan raja, “Banyak masyarakat Maluku katakan bahwa jangan ganggu kita, kita sudah aman-aman.” Salah satu mantan pengungsi di komunitas Kristen mengatakan,

Kerusuhan ini menjadikan kita lebih kuat. Kemarin itu karena kepentingan orang besar dan menggunakan isu agama sehingga saling menghancurkan. Itu yang dirasakan oleh kita orang Maluku. Sekarang kalau terjadi apa-apa lagi orang sudah tidak pusing, baik Islam maupun Kristen.⁴⁶

Kesadaran masyarakat untuk melangkah ke depan dan melupakan konflik masa lalu ini tergambar dari ungkapan seorang informan yang merupakan wartawan TV swasta di Ambon:

Kami di sini juga mungkin punya berkat. Dulu analisa kami bahwa konflik di Ambon ini banyak yang meninggal, tewas ya, di benak saya dan teman-teman semua bahwa di Ambon ini, di Maluku ini, tidak lagi aman sampai tujuh turunan. Itu di kami punya benak. Ada yang bapaknya meninggal, ibunya meninggal, kakaknya meninggal di mata dia dan itu banyak. Nah, di benak kami itu Maluku tidak lagi aman sampai tujuh turunan, tetapi kami punya perkiraan itu beda. Lain sekarang kami sudah

45 Wawancara dengan Polda Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

46 Wawancara dengan bekas pengungsi konflik Maluku, Ambon, 24 Agustus 2014.

lupa semuanya. Kami anggap semua itu biasa-biasa saja. Nah, ini juga atas kehendak Allah SWT juga.⁴⁷

Tingkat kesadaran masyarakat yang cukup tinggi menjadikan provokasi terhadap masyarakat untuk mendorong munculnya konflik dan kekerasan menjadi susah. Seorang akademisi dari Universitas Pattimura mengatakan, "... karena di sini masyarakat umum juga tidak terpancing; kemudian, aparat juga siaga satu."⁴⁸

Pelaksanaan pemilukada pasca-konflik memang pada awalnya banyak dikhawatirkan masyarakat Maluku akan menimbulkan konflik atau kekerasan. Namun ternyata setelah pelaksanaan beberapa kali pemilukada di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, kekhawatiran tersebut tidak terbukti. Masyarakat Maluku pasca-konflik lebih berhati-hati. Seperti dikatakan oleh salah satu informan:

Pemilukada di Maluku waktu pasca-konflik, waktu itu kan rasa ngeri juga, tetapi itu hanya sebatas isu. Nyatanya ketika pemilukada dua kali itu tidak terjadi apa-apa. Kenapa? Ketika terjadi pemilukada pasca-konflik di Maluku, dua kelompok ini dia berbaur dalam satu kepentingan. Nah, dengan adanya pasca-konflik ini orang Maluku bagi saya itu hati-hati sekali. Contoh di Seram bagian Timur; walaupun hanya satu kelompok, tapi masih ada riak-riak kecil, tapi ada perbedaan jauh sebelum konflik. Di Ambon misalnya, dulu kalau ada gesekan sedikit saja, maka marah mereka. Tetapi kalau sekarang, kena sedikit mereka tidak marah lagi, biasa-biasa saja. Kami tidak tahu bahwa ketika pasca-konflik karena itu semua orang saling hati-hati dan kita saling menghargai. Nah, meskipun juga kalau ini tidak didesain yang bagus oleh pemerintah, maka bisa saja akan meletus lagi. Nah, tetapi konteks pemilukada seperti kemarin itu kita anggap biasa-biasa, tapi orang anggap bahwa ini nanti berbahaya, tapi ternyata tidak.⁴⁹

Faktor lainnya, terkait komposisi masyarakat berdasarkan agama, baik komunitas Islam maupun Kristen tidak ada yang dominan dari segi jumlah. Terlebih dalam berbagai pelaksanaan pemilukada, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, banyak diikuti oleh lebih dari dua pasangan calon. Bila pasangan kandidat hanya menggunakan isu agama tertentu saja, entah Islam atau Kristen, maka akan sangat susah mendapatkan suara mayoritas. Oleh karena itu, dalam rangka memenangkan pemilukada banyak pasangan kandidat yang terdiri atas kombinasi dua kelompok agama tersebut. Bila kandidat calon kepala daerah Islam, maka wakilnya Kristen; sebaliknya, jika

47 Wawancara dengan wartawan, Ambon, 22 Agustus 2014.

48 Wawancara dengan akademisi Unpatti, Ambon, 25 Agustus 2014.

49 Wawancara dengan wartawan TV swasta, Ambon, 22 Agustus 2014.

calon kepala daerahnya Kristen, maka wakilnya Islam. Kombinasi semacam ini seolah sudah menjadi sebuah keharusan. Seperti disampaikan Kaops Polda Maluku, “Iya, selalu begitu kan. Kalau di sini memang harus, wajib hukumnya menjaga perimbangan itu.”⁵⁰

Kombinasi pasangan kandidat ini bisa mempunyai dua arti. Pertama, kombinasi ini ditujukan untuk mengakomodasi nilai-nilai perimbangan antara Islam dan Kristen. Isu perimbangan lebih mengemuka. Walaupun tidak diakui secara tegas, tapi fakta akan hal tersebut sudah seperti hukum. Kedua, kombinasi ini merupakan bahasa politik untuk mendapat dukungan suara dari kedua kelompok masyarakat. Penggunaan kombinasi pasangan ini terkait dengan masih tingginya primordialisme dan patron–klien dalam politik di Maluku. Hal tersebut seperti dikatakan oleh salah seorang informan, “Primordialisme masih kencang sekarang. Cukup kuat, kita harus jujur, itu kuat sekali. Itu malah dijadikan isu, karena itu dimainkan. Itu dijadikan isu potong ambil massa, potong pendukung.”⁵¹

Kombinasi pasangan kandidat juga ditujukan untuk memudahkan komunikasi dengan calon pemilih Islam dan Kristen. Segregasi berdasarkan garis agama di Maluku, bagi para pasangan kandidat bisa menghambat komunikasi dengan pemilih jika pasangan tersebut hanya terdiri atas satu kelompok agama. Kombinasi pasangan kandidat memungkinkan komunikasi dengan masing-masing kelompok masyarakat bisa berjalan dengan baik. Mereka bisa berbagi peran, di mana kandidat yang Kristen akan lebih mudah berkomunikasi dengan masyarakat Kristen, sementara kandidat yang Islam akan lebih mudah berkomunikasi dengan masyarakat Islam.

Potensi akan munculnya kekerasan dan adanya faktor-faktor yang mampu meredam potensi kekerasan di Maluku ini menjadikan intensitas kekerasan terkait pemilukada baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota tidak tinggi. Seperti disampaikan oleh informan dari Bawaslu Maluku, “Kalau menurut saya kecil (kekerasannya); kecil karena di desa-desa itu ya, paling di kecamatan tidak melibatkan massa yang banyak.”⁵² Informan lain dari NGO juga mengatakan hal yang senada: “Tidak ada, yang mencolok tidak ada. Tapi kalau ada, juga hanya di lokasi itu saja. Misalnya, di kompleks sini saja, kemudian selesai dan tempat lain tidak terganggu. Berbeda kalau yang dulu, waktu konflik itu, masa dari 1999 sampai 2004 itu, agak susah. Kalau ada peristiwa konflik di suatu tempat bisa memicu konflik di tempat lain.”⁵³

50 Wawancara dengan Polda Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

51 Wawancara dengan Polda Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

52 wawancara dengan anggota Bawaslu Maluku, Ambon 23 Agustus 2014.

53 Wawancara dengan aktivis NGO, Ambon, 22 Agustus 2014.

c. Pola Kekerasan Terkait Pemilukada

Walaupun ada faktor kesadaran yang tinggi pada masyarakat Maluku untuk tidak lagi mengulang kekerasan atau konflik di Maluku, namun beberapa kekerasan terkait pemilukada masih tetap muncul. Dari data yang tercatat di SNPK, selama pelaksanaan pemilukada di Maluku, baik pada level provinsi maupun kabupaten/kota, bentuk kekerasan terkait dengan pemilukada yang paling dominan adalah penganiayaan (14 kali) dan perusakan (12 kali), kemudian demonstrasi (7 kali). Penganiayaan biasanya dilakukan oleh tim pendukung atau simpatisan pasangan kandidat terhadap pendukung atau simpatisan pasangan kandidat lawan. Contoh kasus, pada 1 Mei 2013 di Desa Sehati, Kecamatan Amahai, Kabupaten Maluku Tengah, YN, Fungsionaris DPC Partai Demokrat dicekik dan wajahnya diludahi oleh MW, pejabat pemerintah desa setempat. WM mendatangi rumah YN dan melarangnya memasang atribut Partai Demokrat ataupun alat kampanye pasangan “Bob–Arif” (Jacobis Puttileihalat–Arifin Tapi Oyiho) di setiap sudut Desa Sehati karena desa tersebut merupakan kawasan pasangan “Beta Tulus” (Abdullah Tuasikal–Hendrik Lewerissa). Setelah mengancam YN, WM lantas mendatangi posko pasangan Bob–Arif dan mencabut bendera Partai Demokrat di sana. Insiden ini terkait dengan persaingan dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Maluku 2013.⁵⁴

Salah satu temuan yang menarik tentang kekerasan terkait pemilukada di Maluku adalah kekerasan yang terjadi terlokalisir di wilayah-wilayah tertentu. Kekerasan tersebut tidak memicu kekerasan atau menyebar ke daerah lain. Kekerasan lebih banyak terjadi dalam pemilukada tingkat kabupaten/kota dibanding pemilukada tingkat provinsi. Kekerasan juga hanya terjadi di daerah-daerah tertentu, seperti Kabupaten Seram Bagian Timur (SBT) dan Maluku Tengah.

Walaupun secara umum kekerasan pemilukada di Maluku relatif rendah, namun muncul berbagai ketegangan. Ketegangan-ketegangan ini lebih banyak disebabkan oleh persaingan antar-pendukung dan simpatisan pasangan kandidat yang lebih cenderung menggunakan isu etnis ketimbang isu agama. Di wilayah tertentu, seperti Kabupaten SBT yang penduduknya mayoritas beragama Islam, isu yang berkembang lebih banyak berupa isu etnis. Salah satu anggota Bawaslu Maluku mengatakan,

... yang kental itu ini etnis, sebetulnya. Sebetulnya etnis, karena ada kandidat yang dari Maluku Tenggara orang Kei, kemudian di SBT sana itu ada Kecamatan Teo yang lebih dekat ke Maluku Tenggara, jadi orang-orang secara kultur punya hubungan dengan Kabupaten Maluku tenggara.

⁵⁴ Contoh kasus diambil dari data SNPK.

Sempat juga terjadi ketegangan, tapi tidak sampai terjadi bentrok fisik. Tapi ada ketegangan antara masyarakat Kei dengan Seram.⁵⁵

Isu-isu etnis maupun agama tetap dimainkan oleh tim sukses pasangan kandidat untuk mendapatkan dukungan dan suara. Isu agama dimainkan khususnya melalui ruang-ruang privat (pembicaraan antara dua atau tiga orang), bukan melalui forum-forum terbuka yang melibatkan banyak orang. Penggunaan isu agama juga tidak disertai pengerahan atau mobilisasi massa. Oleh karenanya, tidak ada satu pun kekerasan yang dilatarbelakangi isu agama dalam pemilukada di Maluku. Salah satu informan mengakui,

Tidak ada, kalau seperti itu nggak ada. Cara ini cara di mana timses bermain memengaruhi massa pendukung di bawah. Jadi, tidak ada mobilisasi yang apa, secara fisik, secara besar-besaran. Tapi namanya isu dan dimainkan dengan cantik oleh tim-tim suksesnya.⁵⁶

Salah satu isu yang berkembang dan menyebar dalam pemilukada Provinsi Maluku 2013 adalah giliran naiknya pimpinan daerah dari agama tertentu karena agama lain sudah dua kali menjabat. Seperti dikatakan salah satu anggota Bawaslu Maluku, "... bahwa sudah dua periode orang Kristen jadi gubernur, sekarang masanya orang Islam. Masa orang Islam tidak bisa jadi gubernur?"⁵⁷ Penggunaan isu etnis dan agama sebenarnya berpotensi memprovokasi masyarakat yang punya pengalaman konflik di masa lalu. Namun, provokasi yang ada tidak sampai mendorong munculnya kekerasan. Provokasi digunakan oleh tim sukses pendukung pasangan kandidat lebih sebagai strategi untuk menjatuhkan suara lawan. Kaops Polda Maluku mengatakan,

Cara-cara provokatif memang ada. Namanya saja pemilu. Bahkan pemilihan presiden juga ada yang menyatakan, misalnya, Jokowi begini, bahkan ada itu di pemilukada untuk gubernur yang saat ini. Saat masih menjadi calon, ada yang mengatakan Islam fanatik, selebaran itu ada, tetapi selebaran itu muncul sebagai reaksi pendukung saja. Tidak menimbulkan dampak konflik langsung, dia hanya mencoba menimbulkan dengan menyebar isu itu, untuk menjatuhkan suara lawan.⁵⁸

Walaupun masyarakat Maluku dengan kesadaran yang tinggi sudah tidak mempan lagi diprovokasi dengan isu agama, namun penggunaan isu tersebut tetap dipandang berpotensi negatif sehingga harus diwaspadai. Seperti dikatakan salah satu informan berikut ini:

55 Wawancara dengan anggota Bawaslu Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014.

56 Wawancara dengan anggota Bawaslu Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014.

57 Wawancara dengan anggota Bawaslu, Ambon, 23 Agustus 2014.

58 Wawancara dengan Polda Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

Maluku, iya, kalau sudah (kekerasan) kelompok–kelompok apalagi agama itu tidak ada. Cuma tetap ada, terutama daerah-daerah itu kan punya potensi konflik, walaupun tidak masif, tidak kan berpengaruh kepada keamanan Maluku secara signifikan, tapi dia tetap potensi konflik.⁵⁹

Pada akhirnya kesadaran masyarakatlah yang menjadi penting untuk mencegah munculnya kekerasan dalam pemilukada di Maluku. Isu agama pada akhirnya akan ditinggalkan dan beralih pada sistem yang lebih berpihak pada permasalahan-permasalahan sosial dan ekonomi. Salah satu informan secara tegas mengatakan,

Jadi, mau dia Muslim, mau dia Kristen, ketika dia naik, salah, yang Kristen *ngamuk*, yang Muslim *ngamuk*. Kadang-kadang mereka memakai banyak cara untuk meneguhkan itu, tapi saya yakin ke depan. Saya bilang sama teman-teman di politik, “Kalian tidak bisa melawan tren zaman, isu ini akan sangat tidak laku, kita akan memasuki ruang global di mana betul-betul akan ditentukan oleh *merit system*.”⁶⁰

d. Prioritas Pembangunan Demokrasi dan Perdamaian

Konflik besar di Maluku sudah lebih dari satu dekade berakhir. Pada masa pasca-konflik sudah beberapa kali pemilukada dilangsungkan, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Namun, pengalaman akan konflik masa lalu serta kesadaran masyarakat untuk tidak lagi mengulang konflik menjadi semangat dalam menghadapi pemilukada. Hal tersebut yang menjadikan masyarakat Maluku lebih mengedepankan aspek perdamaian dalam menghadapi berbagai pemilukada di Maluku.

Pilihan untuk mengedepankan perdamaian juga didasari oleh adanya kebutuhan nyata akan situasi damai. Oleh karena adanya kebutuhan tersebut, perdamaian sejak Perjanjian Damai Malino II berjalan secara natural. Hal tersebut seperti disampaikan seorang anggota Bawaslu:

Lho, kita perdamaian terbangun sendiri secara natural. Masyarakat memang merasa butuh suasana damai; bisa cari makan, ke pasar bisa akses ini–itu, dia akan terbangun dengan sendirinya. Malino itu formalitas, menurut saya. Jadi ya, buktinya orang mau provokasi masyarakat model apa sekarang? Saya optimis, tidak akan terjadi apa-apa di sini. Perdamaian itu adalah kebutuhan. Damai itu kebutuhan, maka perdamaian itu harus dikerjakan terus-menerus, melawan provokasi, apa segala macam.”⁶¹

59 Wawancara dengan akademisi Unpatti, Ambon, 25 Agustus 2014.

60 Wawancara dengan aktivis dialog antar iman, Ambon, 22 Agustus 2014.

61 Wawancara dengan anggota Bawaslu Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014.

e. Upaya Pemerintah dan Masyarakat dalam Menghadapi Kekerasan pemilukada di Maluku

1. *Upaya Pemerintah*

Kesadaran masyarakat Maluku untuk tidak mau lagi terlibat konflik harus diakui sebagai semangat yang berpengaruh pada minimnya jumlah kekerasan terkait pemilukada di Maluku. Di sisi lain, kesadaran tersebut juga harus didukung dan diimbangi oleh peran pemerintah dalam menjaga pelaksanaan pemilukada di Maluku supaya berjalan lancar dan aman. Pemerintah berperan dalam menghadapi kekerasan terkait pemilukada di Maluku, salah satunya melalui aparat keamanan/kepolisian. Posisi polisi sangat penting; masyarakat cukup bergantung pada polisi dalam menjaga situasi damai dan mengamankan pemilukada. Oleh karena harapan yang besar pada polisi untuk menjaga suasana damai, profesionalisme dan netralitas polisi pun menjadi prasyarat penting. Seperti disampaikan salah satu informan bekas pengungsi berikut ini:

Aparat itu memang harus benar-benar tidak berpihak kepada siapa-siapa, tapi berpihak kepada kebenaran, supaya tidak memicu. Itu sebenarnya. Jadi, kemarin itu sebenarnya sikap tegas aparat, sehingga membantu untuk mendukung suasana pemilukada itu supaya berjalan.⁶²

Pentingnya netralitas polisi juga disadari oleh Polda Maluku. Setiap tindakan polisi dalam upaya pencegahan dan penanganan kekerasan terkait pemilu bisa berdampak negatif jika dalam melaksanakan tugasnya polisi dianggap tidak netral oleh masyarakat. Hal tersebut bisa memicu timbulnya masalah atau kekerasan lain. Kaops Polda Maluku mengatakan, "Ditekankan oleh Bapak Kapolda bahwa jangan sampai ada yang dari polisi yang berpihak, dan apabila ini ada, ini yang bikin kacau/masalah."⁶³

Kondisi wilayah Maluku terbilang unik. Luas wilayahnya 720.000 km², namun 93,6%-nya berupa laut. Itu artinya wilayah daratan Maluku hanya 6,4% dari total luas wilayah, dan tersebar di ratusan pulau. Kondisi alam ini menjadi tantangan tersendiri bagi aparat kepolisian dalam menangani kekerasan terkait pemilukada di Maluku. Solusi yang diambil polisi untuk menangani tantangan tersebut adalah melakukan koordinasi dengan berbagai pihak, baik pemerintah, TNI, maupun penyelenggara pemilukada. Dalam rapat koordinasi dibahas tahapan pemilukada dan potensi kekerasan yang mungkin muncul. Kaops Polda Maluku mengungkapkan,

62 Wawancara dengan bekas pengungsi konflik Maluku, Ambon, 24 Agustus 2014.

63 Wawancara dengan Polda Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

Melakukan rakor, tiga institusi, KPU, Pemda, dengan pihak Polri, sedangkan TNI mem-*back up* dari belakang saja. Di mana kemudian, KPU memaparkan tahapan (pemilukada), Polri juga mengungkapkan tahapan keamanan, disertai dengan kebutuhan-kebutuhan anggaran. Sehingga demikian, KPU dengan pihak kepolisian itu sudah merupakan partner yang memang tidak bisa dipisahkan.⁶⁴

Dalam tahapan koordinasi itulah polisi bersama KPU mengantisipasi kemungkinan munculnya permasalahan ataupun kekerasan, sekalipun kemungkinan tersebut kecil. Polisi mengamankan seluruh tahapan pemilukada dari pengiriman kotak suara sampai pelantikan kepala daerah terpilih. Kaops Polda Maluku selanjutnya memberikan contoh proses pengamanan yang dilakukan polisi dalam pemilukada gubernur:

Menjelang pemilukada ada tahapan yang telah kita sepakati bersama dengan pihak KPU/penyelenggara, kira-kira pada tahap-tahap mana saja yang krusial yang perlu kita ini [melakukan pengamanan] kan, misalnya pengiriman kotak suara, pemungutan. Jadi, tidak ada celah sekecil apa pun yang tidak dilakukan pengamanan. Jadi, setiap kemungkinan hal terkecil dari setiap tahapan itu wajib kita amankan, dengan cara bertindak kita baik teknis maupun taktis, karena potensi untuk apa itu tetap ada. Oleh sebab dengan melihat potensi itu, berdasarkan perkiraan intelijen, maka kita harus menyiapkan rencana pengamanan, setiap tahapan yang ada, dimulai dari awal, misalnya pengiriman kotak suara, kemudian tahapan selanjutnya sampai dengan pelantikan kemarin.⁶⁵

Upaya lain yang dilakukan polisi untuk mencegah kekerasan adalah rekayasa keamanan. Polisi berusaha meminimalkan pertemuan simpatisan dan pendukung pasangan calon yang berbeda di titik-titik tertentu. Upaya teknis yang dilakukan adalah berkoordinasi dengan KPU untuk mengatur jadwal kampanye. Polisi juga merancang jalur atau rute kampanye yang tidak bertabrakan atau berbarengan. Dengan pengaturan-pengaturan di lapangan, pertemuan antar-pendukung yang berpotensi menimbulkan kekerasan tidak berkembang menjadi gangguan keamanan yang nyata.⁶⁶ Selain itu, untuk mendukung gerak cepat polisi dalam menangani kekerasan yang mungkin muncul, polisi juga melakukan penumpukan pasukan pada titik-titik strategis. Titik-titik strategis itu merupakan titik-titik terdekat dengan daerah yang mempunyai potensi munculnya kekerasan terkait pemilukada. Dengan demikian, bila terjadi kekerasan polisi bisa langsung menuju ke tempat kejadian dan melakukan upaya pengamanan.

64 Wawancara dengan Polda Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

65 Wawancara dengan Polda Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

66 Wawancara dengan Polda Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

Upaya pencegahan munculnya kekerasan juga dilakukan oleh polisi, KPU, dan berbagai pihak lain melalui kesepakatan “pemilu damai” di antara para pasangan kandidat dan tim pemenang. Deklarasi bersama “pemilu damai” juga dilakukan untuk memberi pesan dan contoh pada para simpatisan di bawah bahwa pasangan-pasangan kandidat mengedepankan proses pemilukada yang damai. Dengan demikian, para simpatisan diharapkan bisa mengikuti pimpinan mereka. Tentu saja semua upaya yang dilakukan polisi tidak bisa berjalan dengan baik tanpa dukungan pemerintah daerah. Salah satu dukungan yang diberikan berupa *budget support*. Adapun aparat TNI memberikan dukungan dengan mem-*back up* usaha-usaha polisi dalam proses pengamanan. Selain itu, dukungan dan kerja sama dalam melakukan pengamanan juga diberikan oleh penyelenggara pemilukada (KPU dan Panwaslu) baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Kaops Polda Maluku menggarbarkan pentingnya dukungan dan kerja sama berbagai pihak sebagai kunci pengamanan pemilukada di Maluku:

“Di Ambon bisa berjalan damai dan lancar karena berkat kita semua, bahwa pemerintah daerah mendukung, TNI/Polrinya mendukung, masyarakat pun mendukung untuk menciptakan keamanan.”⁶⁷

2. Upaya Masyarakat

Rendahnya jumlah dan intensitas kekerasan terkait pemilukada di Maluku, selain berkat peran pemerintah, tentu juga berkat peran serta masyarakat. Seperti yang sudah dibahas sebelumnya, peran nyata masyarakat Maluku berupa pembangunan kesadaran yang tinggi untuk tidak mau lagi diprovokasi. Kesadaran tersebut bahkan sudah menempatkan suasana damai sebagai kebutuhan masyarakat Maluku.

Peranan dalam menangani potensi kekerasan juga dilakukan oleh beberapa NGO di Ambon, khususnya NGO yang melakukan pengawasan pemilukada. Dukungan dari lembaga donor untuk NGO di Maluku dalam melakukan pengawasan pemilukada memang bisa dikatakan sangat kecil, kalau tidak mau disebut tidak ada. Dengan *support* biaya yang minim NGO masih ikut berperan menjaga kelancaran pemilukada dengan melakukan pengawasan. Pengawasan yang dilakukan NGO sedikit banyak meredam potensi kekerasan, karena keberadaan mereka ini membuat tim kampanye dan simpatisan merasa diawasi dan akhirnya mencoba bertindak sesuai aturan.

Di tingkat masyarakat upaya-upaya mencegah munculnya kekerasan dilakukan melalui berbagai cara. Salah satunya melalui mimbar-mimbar, baik di gereja-gereja maupun masjid-masjid. Para pimpinan agama di wilayah masing-masing memberikan pencerahan dan nasihat tentang memilih pemimpin

67 Wawancara dengan Polda Maluku, Ambon, 26 Agustus 2014.

yang baik, yaitu yang takut pada Tuhan. Pada akhirnya baik pimpinan yang terpilih nantinya Islam ataupun Kristen, hal tersebut bukan lagi masalah karena mereka percaya bahwa pemimpin terpilih tersebut takut pada Tuhan.⁶⁸

Peran tokoh adat, dalam hal ini para raja, juga sangat besar dalam menghadapi potensi kekerasan terkait pemilukada. Secara adat di Maluku terdapat 351 raja dari berbagai desa adat dan 582 kepala desa (bukan desa adat). Merekalah yang secara langsung memimpin masyarakat di tingkat *grassroots*. Oleh karena itu, mereka bisa membaca secara detail potensi munculnya kekerasan di wilayah mereka sehingga tindakan pencegahan bisa dilakukan lebih awal. Para raja dan kepala desa yang terkumpul dalam Majelis Latupati akan saling berkoordinasi satu jika muncul potensi kekerasan. Mereka kemudian berkumpul dan mengundang wartawan dari media cetak dan elektronik untuk segera melakukan konferensi pers. Dalam konferensi pers tersebut akan disampaikan kondisi yang ada, disertai himbauan bagi semua pihak, khususnya masyarakat, untuk menjaga situasi aman. Kendati demikian, tindakan yang dilakukan para raja tersebut tidak berhenti di siaran pers belaka, mereka juga akan segera turun ke tempat-tempat kejadian untuk menenangkan masyarakat.⁶⁹

IV. KONFLIK DAN KEKERASAN DALAM PELAKSANAAN PEMILUKADA PASCA-KONFLIK DI ACEH DAN MALUKU: ANALISIS KOMPARATIF

Aceh memiliki keunikan tersendiri sebagai daerah pasca-konflik. Konflik bersenjata selama 30-an tahun yang terjadi di daerah ini lebih bernuansa konflik vertikal, di mana GAM yang ingin melepaskan diri dari Indonesia berhadapan dengan pemerintah Indonesia. Walaupun dalam perkembangannya, di beberapa daerah di Aceh muncul nuansa konflik horizontal antara penduduk Aceh dengan pendatang dari Jawa. Hal ini berbeda dengan Maluku yang konfliknya lebih bernuansa konflik horizontal di antara kelompok-kelompok agama, meski tidak dimungkirkan pada awal terjadinya konflik ini isu etnis sempat mengemuka, seperti pengusiran pendatang Bugis, Buton, dan Makasar.

Namun demikian, kedua konflik di daerah ini diselesaikan melalui jalur yang sama, yaitu perundingan damai di antara para pihak yang berkonflik. Pada konflik Aceh, perjanjian dilakukan antara perwakilan GAM dengan pemerintah Indonesia dan difasilitasi oleh Martti Ahtisaari dari Crisis Management Initiative (CMI) di Helsinki, 15 Agustus 2005. Adapun pada konflik Maluku, perjanjian damai dilakukan di Malino, 12 Februari 2002, antara perwakilan masyarakat Islam dan Kristen di Maluku, sementara pemerintah Indonesia bertindak sebagai fasilitator.

68 Wawancara dengan bekas pengungsi konflik Maluku, Ambon, 24 Agustus 2014.

69 Wawancara dengan mantan Ketua Majelis Latupati Maluku, Ambon, 23 Agustus 2014.

Latar belakang konflik yang berbeda di kedua daerah ini juga menjadikan situasi pasca-konflik yang muncul berbeda. Oleh karena konflik Maluku lebih bernuansa horizontal, maka setelah perjanjian damai para pihak yang dulu berkonflik tetap berada di Maluku; tidak ada satu kelompok pun yang keluar dari daerah tersebut. Hal inilah yang menjadikan daerah-daerah di Maluku pasca-konflik tersegregasi berdasarkan agama. Kondisi tersebut tidak terdapat di Aceh karena nuansa konfliknya vertikal. Aceh pasca-konflik tidak mengalami segregasi di antara penduduk yang dahulu berkonflik.

Dalam pemilukada tujuan dari masing-masing pasangan kandidat yang berkompetisi adalah memenangkan pemilukada dengan mendapatkan suara terbanyak. Dalam hal ini, persaingan yang muncul pada pemilukada Maluku dan Aceh berbeda satu sama lain. Pada pemilukada Maluku, walaupun penduduknya tersegregasi berdasarkan agama, kelompok yang satu tidak bisa menafikan kelompok yang lain jika ingin memenangkan pemilukada. Oleh karena itu, para pasangan kandidat berusaha mendapat dukungan dari kedua kelompok yang dahulu berkonflik. Implikasinya, strategi yang kerap dilakukan adalah mengombinasikan tokoh Islam dan Kristen sebagai satu pasangan kandidat kepala daerah. Penggunaan isu agama dalam kampanye untuk menarik dukungan masyarakat tidak dilakukan secara terbuka karena bisa berdampak kontraproduktif, yakni menutup kesempatan dukungan dari kelompok agama lain. Penggunaan isu agama justru digunakan oleh tim sukses pasangan kandidat sebagai strategi kampanye untuk menyerang pasangan kandidat yang lain. Oleh karenanya, kekerasan terkait pemilukada yang muncul di Maluku tidak ada yang bernuansa atau dilatarbelakangi isu agama.

Adapun di Aceh, dapat dikatakan pemilukada memunculkan persaingan di kalangan internal aktor yang bermain. Para pasangan kandidat yang notabene sama-sama mantan GAM, bersaing satu sama lain untuk meraih dukungan suara dari kalangan mantan anggota dan simpatisan GAM. Jaringan yang mereka bangun sama-sama bersandar pada jaringan GAM. Target dukungan yang diperebutkan juga sama, yaitu pendukung dan simpatisan GAM. Situasi inilah yang menjadikan gesekan yang muncul lebih keras, mengingat mereka sama-sama tahu jaringan dan kekuatan masing-masing. Persaingan antar-para mantan GAM ini menjadikan kekerasan terkait pemilukada di Aceh lebih tinggi intensitasnya, baik dari segi jumlah maupun dampak.

Faktor pendukung munculnya kekerasan juga menjadikan karakter kekerasan terkait pemilukada yang muncul di Aceh dan Maluku berbeda, walaupun keduanya sama-sama daerah pasca-konflik. Di Aceh, masih beredar luasnya senjata api di tengah-tengah masyarakat menjadikan beberapa kekerasan yang terjadi terlihat lebih keras dan dapat dikatakan sebagai "*bloody*

violence". Penembakan, penculikan, penganiayaan, dan penyerbuan dengan senjata api terjadi di antara tim-tim sukses dan simpatisan pasangan kandidat yang berbeda. Hal ini tidak ditemukan pada kekerasan terkait pemilukada yang terjadi di Maluku. Walaupun tidak ada informasi tentang peredaran senjata api di Maluku, kekerasan dengan menggunakan senjata api dalam pemilukada sama sekali tidak muncul. Yang paling banyak muncul adalah penganiayaan dan perkelahian di antara tim-tim sukses dan simpatisan pasangan kandidat yang berbeda.

Di tingkat *grassroots* terdapat kesamaan yang muncul dari pelaksanaan pemilukada di Maluku dan Aceh. Masyarakat Maluku dan Aceh sama-sama memiliki pengalaman akan situasi konflik. Pengalaman inilah yang mendorong mereka lebih mengutamakan suasana damai ketimbang konflik. Demikian juga dalam pelaksanaan pemilukada, masyarakat Aceh dan Maluku lebih memilih pelaksanaan pemilukada yang damai, walaupun proses pemilukada tersebut dapat dikatakan masih jauh dari pemantapan nilai-nilai demokrasi.

Upaya penanganan kekerasan terkait pemilukada baik di Aceh maupun Maluku tidak bisa lepas dari peran pemerintah. Tidak bisa dimungkiri, muncul kegaduhan dalam pelaksanaan pemilukada di Aceh. Hal tersebut menjadikan peran pemerintah signifikan, tidak hanya pemerintah provinsi, tetapi juga pemerintah pusat. Pada pemilukada Aceh peran pemerintah pusat terlihat signifikan sebagai penyeimbang persaingan internal di antara pasangan kandidat yang berasal dari GAM. Bahkan untuk meredakan ketegangan dan kegaduhan tersebut pemerintah pusat secara aktif melakukan berbagai upaya, seperti pengajuan permohonan penundaan pelaksanaan pemilukada di Aceh kepada Mahkamah Konstitusi, dan melakukan perundingan antara pemerintah pusat, dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri, dengan PA. Walaupun penundaan pemilukada tersebut di satu sisi dianggap merugikan pasangan kandidat lain, namun secara nyata mampu meredam munculnya kekerasan yang berkelanjutan.

Adapun pada pemilukada Maluku yang relatif aman peran pemerintah banyak dilakukan di level pemerintah daerah. Peran tersebut lebih banyak diwujudkan dalam bentuk dukungan dana kepada kepolisian untuk melakukan pengamanan dan kepada penyelenggara pemilukada. Pemerintah daerah juga aktif melakukan koordinasi dengan aparat keamanan dan penyelenggara pemilukada guna mengantisipasi berbagai masalah dalam pelaksanaan pemilukada.

Peran pemerintah tidak bisa dilepaskan dari dukungan dan kontribusi masyarakat, baik CSO maupun masyarakat umum. Dalam pelaksanaan pemilukada di Aceh dan Maluku, peran CSO diwujudkan dalam bentuk pengawasan. Terdapat kesamaan situasi terkait upaya pengawasan pemilukada

oleh CSO di Aceh dan Maluku. Di kedua daerah tersebut pengawasan pemilu-kada cenderung menurun karena menurunnya atensi publik, baik nasional maupun internasional, terhadap pelaksanaan pemilu-kada di daerah pasca-konflik. Praktis dukungan dana dari donor untuk CSO di Maluku pun tidak ada, meski hal tersebut tidak sampai melumpuhkan peran CSO dalam proses pengawasan pemilu-kada. Berkurangnya pengawasan dan atensi publik mempunyai imbas tidak langsung pada kemunculan beberapa kekerasan pemilu-kada, terutama di Aceh. Adapun dukungan masyarakat di tingkat *grassroots* ditunjukkan secara nyata melalui dorongan untuk pelaksanaan pemilu-kada yang damai. Kesadaran masyarakat di Maluku menjadi modal dasar dalam menghadapi berbagai provokasi. Kesadaran tersebut juga didukung oleh peran tokoh agama melalui khotbah-khotbah mereka di mimbar gereja ataupun masjid. Dalam pemilu-kada di Maluku, peran tokoh adat, yakni raja, serta pemerintah dan aparat keamanan mampu menekan munculnya kekerasan berkelanjutan terkait pelaksanaan pemilu-kada.

Kesimpulan dan Rekomendasi

I. KESIMPULAN

Pemilukada pasca-konflik (*local post-conflict election*) di Aceh dan Maluku ditujukan sebagai bentuk validasi bagi pembangunan perdamaian (*peace-settlement*) sekaligus fondasi bagi proses demokratisasi di kedua wilayah tersebut. Secara umum, pelaksanaan pemilukada dua kali di Aceh (2006 dan 2012) dan tiga kali di Maluku (2003, 2008, dan 2013) dinilai relatif sukses, meski dengan berbagai tantangan dan persoalan unik di masing-masing wilayah. Dalam hal ini, relatif sukses (*nonfully successful*) bermakna bahwa pelaksanaan pemilukada di kedua wilayah telah mencapai sebagian penguatan perdamaian dan pembangunan demokrasi. Temuan-temuan dalam penelitian ini secara jelas telah mengonfirmasi berbagai proposisi studi ini, yang mengasumsikan bahwa pemilukada pasca-konflik telah membantu membangun demokrasi lokal dan memperkuat perdamaian di Aceh dan Maluku.

Pelaksanaan pemilukada di kedua wilayah pasca-konflik dapat dinilai relatif membantu mengonsolidasi dan membangun perdamaian di kedua wilayah tersebut. Kondisi ini diperkuat dengan stabilitas ekonomi dan politik serta relasi dan interaksi sosial yang semakin solid di Aceh dan Maluku. Hanya saja, kritik ditujukan terhadap level perdamaian di Aceh yang dinilai belum banyak menyentuh persoalan substantif perdamaian, seperti keadilan sosial-ekonomi dan kesetaraan, khususnya di antara wilayah dan suku yang berbeda-beda di Aceh. Faktor penting yang dinilai membantu membangun perdamaian dan menjaga stabilitas di Aceh adalah faktor politik dan kesempatan serta akses ekonomi yang saling mengait (*inter-play*). Kemenangan kelompok mantan GAM lewat Partai Aceh (PA) telah menempatkan banyak kader PA di berbagai pusat kekuasaan di Aceh, baik legislatif maupun eksekutif, khususnya posisi gubernur. Kondisi tersebut telah menyediakan akses dan kesempatan ekonomi yang lebih besar untuk para mantan kombatan GAM. Jarstad (1998) bahkan menegaskan bahwa para mantan pemberontak atau kelompok tertentu akan merasa perdamaian terlalu mahal jika mereka tersisihkan dalam pemerintahan ke depan. Dengan kata lain, akan menjadi salah satu dilema serius pelaksanaan pemilukada pasca-konflik, jika kelompok mantan kombatan tersebut tersisih (lihat juga Brancati & Snyder 2011).

Pada sisi lain, pembangunan perdamaian dan stabilitas di Maluku terkait dengan perimbangan kekuasaan (*power sharing*) yang merupakan inisiatif kre-

atif lokal. Tentunya perimbangan kekuasaan tidak secara otomatis membantu membangun perdamaian di Maluku. Oleh karena itu, penentunya adalah sejauh mana kombinasi tersebut bukan hanya sebatas simbol representasi, tetapi juga terimplementasi dalam berbagi bentuk program pembangunan yang adil dan dialog-dialog antarkomunitas. Kendati demikian, paling tidak inisiatif perimbangan kekuasaan menjadi simbol kebersamaan yang mempersatukan *common sense* masyarakat Maluku. Selain itu, faktor lain adalah entitas kultural bernama “*pela gandong*” dan kesadaran masyarakat Maluku pasca-konflik yang semakin kuat.

Secara umum, pelaksanaan pemilukada pasca-konflik di Maluku dinilai relatif lebih baik dibandingkan dengan di Aceh. Kondisi tersebut bisa saja merupakan refleksi dari karakter konflik yang berbeda di antara keduanya, yakni antara konflik horizontal di Maluku dan konflik vertikal di Aceh. Akan tetapi, secara makro/internasional, pemilukada pasca-konflik di Aceh dipandang masih tetap suatu kesuksesan tersendiri. Dilihat dari dimensi keamanan dan stabilitas, misalnya, pemilukada di Maluku cenderung lebih aman dan stabil dibandingkan dengan di Aceh yang banyak diwarnai kekerasan dan intimidasi, serta konflik horizontal pasca-Perjanjian Damai Helsinki 2005. Temuan ini tentunya selaras dengan data SNPK mengenai insiden kekerasan dalam pemilukada (2005-2013), di mana insiden kekerasan terkait pemilukada pada periode tersebut di Aceh mencapai 300-an kasus dan di Maluku kurang dari 100 kasus.¹ Bahkan kekerasan dan intimidasi di Aceh cenderung meningkat dan hampir merata, bukannya berkurang, pada pemilukada 2012. Adapun di Maluku, kekerasan sporadis hanya ditemui di wilayah tertentu, yaitu Maluku Tenggara, Kota Tual dan SBT (Seram Bagian Timur). Banyaknya ketidakpuasan akan hasil pemilukada di Maluku yang berakhir di Mahkamah Konstitusi dinilai sebagai perkembangan yang baik karena tidak dibawa ke cara-cara kekerasan.

Dari dimensi tata teknis-prosedural pelaksanaan, keduanya berjalan lancar sesuai dengan standar umum penyelenggaraan pemilukada. Hanya saja, kritik banyak ditujukan terhadap penyelenggara pemilukada di Aceh yang dianggap banyak tidak netral. Kondisi tersebut dinilai lebih banyak disebabkan oleh seleksi anggota KIP Aceh yang dilakukan oleh DPRA. Namun demikian, tetap harus diakui bahwa masih ada permasalahan teknis-prosedural dalam pelaksanaan pemilukada di kedua wilayah tersebut, khususnya terkait kecurangan penghitungan suara. Selain itu, pembangunan substansi demokrasi di Aceh dinilai belum sepenuhnya tercapai, seperti kebebasan berpendapat, perlindungan minoritas, keadilan pembangunan sosial dan ekonomi, penghargaan terhadap perbedaan nilai, pandangan, dan pendapat, dsb. Masyarakat Aceh dinilai masih mudah memakai jalan pintas kekerasan, intimidasi, dan teror untuk menghadapi perbedaan pendapat dan pandangan. Di sisi lain,

¹ Lihat tabel data SNPK tersebut dalam bab pendahuluan.

pembangunan substansi demokrasi di Maluku dinilai masih lebih baik, di mana masyarakat bebas menyalurkan aspirasi, pendapat, dan suaranya tanpa ada tekanan, intimidasi, atau teror apa pun.

Berbagai studi mengenai demokrasi dan demokratisasi menunjukkan bahwa jalan menuju demokrasi sering kali terjal dan penuh konflik, bahkan kekerasan. Proses pemilukada pasca-konflik bisa membantu membangun perdamaian, tetapi juga bisa menjadi poin masuk munculnya kekerasan karena karakter kompetitif pemilu itu sendiri yang bersifat dikotomis menang–kalah.² Dalam konteks ini, ancaman distabilitas dan kekerasan dalam pelaksanaan pemilukada di Aceh cenderung mengambil bentuk konflik dan kekerasan antarmasyarakat sipil, baik antara pendukung PA dan pendukung non-PA maupun antar-pendukung atau elite PA sendiri. Pada pemilukada 2006, kekerasan dan intimidasi tidak semarak pada pemilukada 2012 dan friksi politik pun masih berputar antara pendukung PA dan non-pendukung PA. Akan tetapi, memasuki pemilukada 2012 tingkat kekerasan, teror, dan intimidasi cenderung meningkat, serta muncul friksi politik baru, yaitu antara PA dan PNA. Dari aspek aktor, kelompok mantan elite kombatan sering kali dipandang sebagai penyebab munculnya konflik dan ancaman distabilitas dalam pemilukada dan secara umum dalam proses pembangunan perdamaian. Namun demikian, ancaman distabilitas dan kekerasan tersebut dinilai tidak sampai membatalkan pelaksanaan pemilukada atau bahkan mengancam prospek pembangunan perdamaian di Aceh. Pada sisi lain, ancaman distabilitas dan kekerasan dalam pelaksanaan pemilukada dan pembangunan perdamaian secara umum di Maluku dinilai bisa datang dari berbagai tipe aktor, baik perorangan maupun kelompok/ormas tertentu, dan pada umumnya mengambil bentuk provokasi-provokasi politis dengan menggunakan variabel agama, baik via SMS maupun selebaran.

Persaingan di antara para mantan GAM telah menjadikan kekerasan terkait pemilukada di Aceh lebih tinggi intensitasnya, baik dari segi jumlah maupun dampak, daripada di Maluku. Faktor pendukung utama munculnya kekerasan di Aceh salah satunya adalah keberadaan senjata api yang masih beredar luas di masyarakat. Hal ini tidak ditemui pada kekerasan pemilukada yang terjadi di Maluku. Walaupun tidak ada informasi tentang peredaran senjata api di Maluku, namun kekerasan dengan menggunakan senjata api pada pemilukada di sana sama sekali tidak muncul. Yang paling banyak muncul adalah penganiayaan dan perkelahian di antara tim sukses dan simpatisan pasangan kandidat yang berbeda.

Pada tingkat *grassroots*, pengalaman pahit masyarakat Aceh dan Maluku akan konflik sebelumnya telah mendorong mereka untuk lebih mengutamakan suasana damai dan stabilitas daripada konflik dan kekerasan. Selain itu, pada

2 Lihat Jerstad 1998, h. 29; Hoglund 1998; Kuhne 2010; dan Korth 2011.

pemilukada Aceh peran pemerintah pusat terlihat signifikan sebagai penyeimbang persaingan dan ketegangan internal para pasangan kandidat, khususnya kandidat-kandidat dari GAM, misalnya dengan mengajukan penundaan pemilukada tahun 2012. Walaupun penundaan pemilukada tersebut dinilai merugikan pasangan kandidat lain, namun pada kenyataannya mampu meredam munculnya kekerasan yang berkelanjutan. Sementara pada pemilukada di Maluku yang relatif aman, peran pemerintah pusat relatif tidak begitu signifikan. Peran tersebut lebih banyak diwujudkan dalam bentuk dukungan dana untuk pengamanan pemilukada kepada kepolisian dan penyelenggara pemilukada.

Terakhir, perdamaian yang berkelanjutan (*sustainable peace*) mensyaratkan adanya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).³ Tata kelola yang baik, dengan demikian, menjadi indikator penting sukses atau gagalnya pembangunan demokrasi dan perdamaian di wilayah pasca-konflik.⁴ Selain partisipasi masyarakat, berbagai dimensi tata kelola pemerintahan, seperti akuntabilitas, transparansi, pelayanan publik, dan penegakan hukum, belum sepenuhnya baik di dua wilayah pasca-konflik. Partisipasi masyarakat dalam pemilukada di kedua wilayah relatif baik, sekitar 70-an persen. Sayangnya, partisipasi tersebut cenderung mengalami penurunan dalam pemilukada terakhir. Akuntabilitas di Maluku dinilai relatif lebih baik daripada di Aceh. Bahkan publik di Aceh cenderung menilai bahwa tidak ada bedanya antara para pemimpin yang berasal dari mantan GAM atau tidak. Adapun transparansi di kedua wilayah pasca-konflik tersebut cenderung masih buruk dan kerap menjadi objek kritik publik. Selain itu, penegakan hukum terhadap kekerasan yang terjadi dalam pemilukada di Maluku dinilai masih lebih baik daripada di Aceh. Masif dan berulangnya kekerasan dalam pemilukada di Aceh sering kali dikaitkan dengan lemahnya penegakan hukum. Adapun penegakan hukum dalam ranah kriminalitas cenderung membaik di kedua wilayah tersebut. Hanya saja, penegakan hukum terhadap korupsi di kedua wilayah cenderung masih jalan di tempat.

II. REKOMENDASI

Berdasarkan temuan-temuan dalam studi ini, beberapa rekomendasi dapat dirumuskan sebagai berikut:

a. Pemilukada, Pembangunan Perdamaian dan Demokrasi di Wilayah Pasca-Konflik

1. Aceh

- Level perdamaian di Aceh dinilai banyak pihak belum banyak menyentuh persoalan substantif perdamaian, seperti keadilan sosial-ekonomi

3 Lihat Jarstad 2008, halaman 18-19; Lyons 2002 halaman 5; Reilly 2008.

4 Lihat Korth 2011.

dan kesetaraan, khususnya antar-wilayah dan suku di Aceh. Dalam hal ini, Pemda atau otoritas Provinsi Aceh yang terpilih melalui pemilu-kada pasca-konflik harus lebih memperhatikan dan memprioritaskan wilayah atau suku tertentu yang secara sosial-ekonomi dinilai jauh tertinggal dari wilayah atau suku lain.

- Secara substantif, pembangunan demokrasi di Aceh dinilai belum sepenuhnya menyentuh nilai-nilai demokratis, seperti kebebasan berpendapat, perlindungan minoritas, penghargaan terhadap perbedaan nilai, pandangan, dan pendapat, dsb. Pembangunan nilai-nilai demokratis memang harus diakui membutuhkan waktu dan proses tertentu. Oleh karenanya, berbagai *stakeholder* terkait, termasuk Pemda Aceh, politisi, partai politik, LSM, perguruan tinggi, media, dsb., harus bekerja sama dan mulai lebih memperhatikan kondisi tersebut dengan memberikan pendidikan, pelatihan, dan sosialisasi politik secara intensif, baik dalam bentuk kegiatan/program informal, seperti pelatihan dan sosialisasi politik di berbagai ruang publik, maupun formal, seperti kurikulum atau mata pelajaran tertentu.
- Ancaman distabilitas dalam pembangunan perdamaian dan demokrasi, yang berbentuk tindak kekerasan, intimidasi, dan teror, cenderung merujuk pada konflik antar-mantan GAM, yaitu elite PA dan PNA. Demi pembangunan perdamaian dan demokrasi yang lebih baik, elite partai-partai tersebut disarankan untuk menahan diri dan tidak menggunakan cara-cara kekerasan dan intimidasi. Cara-cara tersebut dinilai hanya menjadikan masyarakat korban. Penggunaan cara-cara kekerasan tidak lebih sebagai bentuk pemaksaan dan jauh dari sikap dan sistem demokratis, di mana berbagai perbedaan kepentingan seharusnya dikelola secara damai dan adil.

2. Maluku

- Inisiatif perimbangan kekuasaan (*power sharing*) dinilai menjadi salah satu faktor penting yang membantu membangun dan mengonsolidasi perdamaian di Maluku. Namun demikian, berbagai *stakeholder* pembangunan perdamaian dan demokrasi disarankan untuk lebih memprioritaskan kompetensi dan profesionalitas serta program-program riil perdamaian, di samping pertimbangan *power sharing*.
- Faktor lain yang dinilai berperan penting dalam menjaga stabilitas perdamaian dan demokrasi sejauh ini adalah menguatnya kesadaran masyarakat. Dalam hal ini, Pemda Maluku dan elemen masyarakat sipil disarankan untuk tetap menjaga dan memperkuat kesadaran tersebut dengan berbagai program dan kegiatan yang kreatif.

- Potensi ancaman distabilitas dalam pembangunan perdamaian dan demokrasi di Maluku cenderung mengambil bentuk provokasi-provokasi politis pada saat pemilukada dengan menggunakan variabel agama, baik via SMS maupun selebaran. Untuk mengantisipasi hal ini, Pemda Maluku beserta berbagai *stakeholder* terkait, khususnya aparat keamanan, diharapkan bekerja sama untuk memperkuat kesadaran masyarakat dan memberikan berbagai pengertian dan pengetahuan secara konsisten mengenai berbagai bentuk provokasi. Mekanisme ini dapat dilakukan dengan berbagai cara, seperti SMS dan selebaran tandingan, khotbah-khotbah di masjid atau ceramah-ceramah di gereja, *public hearing*, atau sosialisasi dan pelatihan tertentu.

b. Tata Kelola Pemerintahan di Wilayah Pasca-Konflik

1. Aceh

- Akuntabilitas Pemda Aceh dinilai cenderung buruk. Bahkan publik secara luas menekankan tidak ada bedanya antara pemimpin dari mantan GAM ataupun bukan. Untuk memperbaiki akuntabilitas tersebut, Pemda, birokrat, atau para pemimpin Aceh harus berusaha jujur dan menepati janji-janjinya, lebih memprioritaskan kesejahteraan masyarakat daripada memperkaya diri, mau dan mampu mendengarkan dan menyerap aspirasi masyarakat, tidak menggunakan cara-cara kekerasan, serta meninggalkan dan menghentikan berbagai bentuk KKN.
- Transparansi yang berkaitan dengan rekrutmen pejabat publik dan tender-tender proyek serta keuangan pemda Aceh menjadi persoalan tersendiri, yang menjadikan transparansi di Aceh dinilai cenderung buruk. Untuk memperbaiki transparansi tersebut, Pemda Aceh harus membuat mekanisme tender proyek pembangunan dan rekrutmen pejabat publik lebih terbuka. Pada periode kepemimpinan Irwandi Yusuf (2006-2011), mekanisme *fit and proper test* sebenarnya pernah dilakukan, meski dengan berbagai kekurangan. Sayangnya, mekanisme tersebut kemudian dihapus pada masa pemerintahan Aceh saat ini.
- Masyarakat menilai pelayanan publik di Aceh masih belum sepenuhnya memenuhi harapan mereka. Guna meningkatkan pelayanan publik, Pemda Aceh harus memperkuat kapasitas dan pengetahuan pejabat publik, memperkokoh *political will* pejabat publik untuk memberikan pelayanan publik, memperbaiki fasilitas pelayanan publik, khususnya di luar Banda Aceh, dan secara umum mengurangi *gap* pelayanan publik antara Kota Banda Aceh dengan luar Banda Aceh.
- Terdapat penurunan tingkat partisipasi dalam pemilukada. Untuk meningkatkan kembali partisipasi tersebut, Pemda Aceh dan para pemimpin/birokrat Aceh lainnya harus meningkatkan tingkat kepercayaan

masyarakat terhadap mereka dengan kinerja dan perilaku yang lebih baik dan jauh dari korupsi.

- Penegakan hukum di Aceh dinilai belum banyak memuaskan masyarakat; peran aparat penegak hukum pun dipandang masih lemah. Pemerintah Aceh dan aparat penegak hukum harus memprioritaskan penegakan hukum ini dengan memperbaiki kinerja dan meningkatkan kapabilitas, serta menghilangkan berbagai bentuk diskriminasi dalam penegakan hukum.

2. Maluku

- Akuntabilitas Pemda Maluku relatif lebih baik. Namun demikian, persoalan utama yang dihadapi adalah maraknya korupsi, yang dinilai lebih masif dari sebelum konflik. Oleh karenanya, Pemda Maluku dan berbagai *stakeholder* terkait harus bekerja sama untuk meninggalkan dan menghentikan berbagai bentuk KKN. Selain itu, berdasarkan masukan dari publik, otoritas atau para pemimpin terpilih pasca-konflik sudah seharusnya lebih mendahulukan kepentingan masyarakat daripada kelompok, partai, atau keluarganya.
- Transparansi di Maluku juga menjadi persoalan dan kritik publik secara luas. Walaupun Pemda Maluku mengklaim telah melakukan perbaikan terkait transparansi, mereka harus lebih meningkatkan dan memperbaiki mekanisme rekrutmen pejabat publik dan tender proyek agar jauh lebih transparan.
- Walaupun pelayanan publik di Maluku sudah banyak mengalami perbaikan, terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan oleh Pemda Maluku untuk meningkatkan pelayanan publik ini, yaitu kompetensi dan profesionalisme pelayan publik, diskriminasi dalam memberikan pelayanan publik, dan *gap* pelayanan publik antara Kota Ambon dan luar Ambon.
- Partisipasi masyarakat dalam pemilukada juga mengalami penurunan di Maluku. Untuk meningkatkan kembali partisipasi tersebut, pemda dan para pemimpin/birokrat Maluku juga harus mampu mereduksi pesimisme publik terhadap mereka dengan meningkatkan kinerja dan membuat banyak perubahan untuk kebaikan dan kesejahteraan masyarakat, serta melakukan sosialisasi dan pendidikan politik secara lebih intensif.
- Persoalan penegakan hukum di Maluku lebih banyak terkait dengan masalah korupsi dan kerusuhan besar yang melibatkan variabel agama. Dalam kaitan ini, Pemda Maluku dan aparat penegak hukum harus memberikan perhatian lebih pada penanganan korupsi dan penyele-

saian kasus-kasus kerusuhan yang berbau SARA secara lebih adil dan transparan.

c. Infrastruktur Kelembagaan Pemilukada Pasca-Konflik

1. Aceh

- Ketidakpuasan terhadap hasil pemilukada sering kali muncul. Demi pembangunan demokrasi yang lebih baik ke depannya, partai politik dan pendukungnya disarankan membawa sengketa hasil pemilukada ke Mahkamah Konstitusi dan berbagai ketidakpuasan lainnya ke jalur-jalur sah yang tersedia, bukannya menyelesaikannya dengan cara-cara kekerasan.
- Kritik banyak ditujukan kepada penyelenggara pemilukada di Aceh yang dianggap kerap tidak netral dan tidak jujur. Diperlukan penindakan hukum yang tegas terhadap perilaku penyelenggara tersebut; jika perlu, pemecatan harus dilakukan terhadap penyelenggara yang bersikap tidak netral dan tidak jujur. Selain itu, hukuman juga harus diberikan secara adil kepada peserta pemilukada yang dinilai melakukan intervensi dan tekanan terhadap penyelenggara.
- Terkait dengan persoalan di atas, komisioner KIP Aceh disarankan untuk dipilih oleh tim independen yang terdiri atas berbagai komponen masyarakat Aceh, jika tidak oleh KPU pusat, dan bukan oleh DPRA. Tindakan tersebut penting untuk menjaga netralitas dan integritas komisioner KIP, serta menghindarkan mereka dari berbagai bentuk intervensi partai politik, khususnya partai dengan perolehan kursi dominan di DPRA.
- Persoalan lain terkait kompetensi dan pengalaman penyelenggara pemilukada, khususnya di tingkat bawah, seperti KPPS, PPS, dan PPK. Pada umumnya, persoalan cenderung terkait dengan keengganan masyarakat yang dinilai memiliki kemampuan dan pengetahuan untuk menjadi bagian dari penyelenggara pemilukada tersebut. Pemerintah Aceh, KIP Aceh, dan berbagai CSO yang concern dengan pembangunan demokrasi harus lebih proaktif dan turun ke bawah untuk mendorong mereka agar mau berperan serta dalam penyelenggaraan pemilukada, di samping memperkuat sosialisasi dan pendidikan politik.
- Kritik banyak diberikan secara khusus pada lemahnya penegakan hukum terhadap berbagai pelanggaran pemilukada di Aceh, khususnya berbagai bentuk kekerasan, intimidasi, dan teror. Perbaikan pemilukada dan pembangunan demokrasi di Aceh ke depan mengharuskan aparat keamanan/penegak hukum bertindak tegas, adil, dan tuntas berbagai bentuk pelanggaran tersebut tanpa membedakan partai atau

kelompok mana pun. Penegakan hukum dinilai menjadi instrumen strategis untuk meningkatkan kualitas dan stabilitas pemilukada, serta memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemilukada pasca-konflik.

- Partai Politik dinilai memiliki posisi yang strategis dalam menjaga stabilitas dan pembangunan demokrasi dan perdamaian. Dalam kaitan ini, partai-partai politik sudah seharusnya memainkan peran lebih intensif dalam memberikan pendidikan politik dan penguatan nilai-nilai demokratis lain kepada konstituen mereka masing-masing dan mengajak para pendukungnya untuk menghindari cara-cara kekerasan.

2. Maluku

- Keterbatasan Infrastruktur pendukung pelaksanaan pemilukada menjadi permasalahan tersendiri di Maluku yang wilayahnya berupa kepulauan. Dalam kaitan ini, Pemda Maluku, penyelenggara pemilukada, dan *stakeholder* terkait lainnya sudah seharusnya memikirkan dan memprioritaskan pembangunan infrastruktur wilayah-wilayah tersebut, khususnya persoalan transportasi dan komunikasi menjelang dan pasca-pelaksanaan pemilukada. Oleh karena keterbatasan ini, penyelenggara pemilukada tidak dapat melakukan mobilisasi dan koordinasi secara maksimal. Keadaan ini menimbulkan berbagai celah yang berpotensi memunculkan pelanggaran dalam pelaksanaan pemilukada.
- Persoalan di Maluku juga terkait dengan masih minimnya penyelenggara pemilukada di tingkat bawah yang kompeten dan kapabel. Sebagaimana di Aceh, hal ini juga cenderung terkait dengan keengganan masyarakat yang dinilai memiliki kemampuan dan pengetahuan untuk menjadi bagian penyelenggara pemilukada. Selain itu, terkait pula dengan keterbatasan sumber daya finansial dan manusia untuk melakukan pelatihan teknis kepada penyelenggara tingkat bawah secara efektif. Dalam kaitan ini, Pemda Maluku, KPUD Maluku, dan berbagai CSO yang *concern* dengan pembangunan demokrasi harus lebih proaktif dan turun ke bawah untuk mendorong mereka agar mau berperan serta dalam penyelenggaraan pemilukada, serta memperkuat sosialisasi dan pendidikan politik.
- Partai politik dinilai memiliki posisi yang strategis dalam menjaga stabilitas dan pembangunan demokrasi dan perdamaian. Dalam kaitan ini, partai-partai politik sudah seharusnya memainkan peran lebih intensif dalam memberikan pendidikan politik dan penguatan nilai-nilai demokratis kepada konstituennya masing-masing.
- Perimbangan kekuasaan (*power sharing*) yang banyak diusung oleh berbagai kandidat harusnya tidak hanya berhenti sekadar simbol re-

presentasi kelompok dan alat penarik suara (vote getter) belaka, tetapi juga harus menjadi visi dan program riil pembangunan demokrasi dan perdamaian yang berkelanjutan.

d. Pemilukada, Kekerasan, dan Pembangunan Perdamaian dan Demokrasi

1. Aceh

- Kekerasan dan intimidasi cenderung menguat dalam pelaksanaan pemilukada. Aparat keamanan, khususnya Polda Aceh, harus bertindak tegas, sigap, dan cepat dalam menangani setiap bentuk kekerasan dan intimidasi tanpa melihat afiliasi kelompok, suku, atau partai tertentu. Jika tidak, kekerasan dan intimidasi tersebut akan tetap dan terus berulang serta dikhawatirkan akan mengganggu proses pembangunan perdamaian dan demokrasi yang sedang berjalan.
- Masyarakat sipil cenderung enggan dan takut melaporkan atau menjadi saksi untuk kasus-kasus kekerasan/intimidasi. Kondisi ini menjadi batu sandungan bagi penanganan kekerasan/intimidasi. Masyarakat sipil sudah seharusnya proaktif, mau melaporkan, dan menjadi saksi setiap kasus kekerasan. Namun demikian, peran aparat keamanan untuk selalu siap memberikan jaminan keamanan kepada pelapor atau saksi tersebut juga harus ditingkatkan.
- Mengingat salah satu sumber kekerasan sering kali merujuk pada belum terjadinya transformasi mental secara penuh dan budaya kekerasan para mantan kombatan GAM, pemerintah lokal dan berbagai *stakeholder* terkait seyogianya secara lebih serius dan intens memberikan berbagai pendidikan, pelatihan, dan kegiatan pemberdayaan lainnya kepada para mantan kombatan tersebut (reintegrasi mantan kombatan).

2. Maluku

- Kekerasan cenderung terpusat di wilayah tertentu, seperti Maluku Tenggara, Kota Tual, dan SBT. Pada setiap pelaksanaan pemilukada, baik provinsi maupun kabupaten/kota, aparat keamanan dan berbagai *stakeholder* terkait seyogianya lebih memprioritaskan pengawasan di wilayah-wilayah tersebut, dan tentunya wilayah lain yang dinilai memiliki potensi serupa.

Referensi

BUKU DAN ARTIKEL

- Aisyah, Ti et al. (2008). *Darul Islam di Aceh: Analisis sosial-politik pemberontakan regional di Indonesia, 1953-1964*. Lhoksumawe: Unimal Press.
- Alfian, T. I. (2006). Aceh and the holy war (Perang Sabil). Dalam *Verandah of violence: The background to the Aceh problem*, h. 109-120.
- Ansori, M. H. (2012). From insurgency to bureaucracy: Free Aceh Movement, Aceh Party and the new face of conflict. Dalam *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 1, no. 1, h. 31-44.
- (2012). Linking identity to collective action: Islam, history, and ethnicity in the Aceh conflict. Dalam *Studia Islamika: Indonesian Journal for Islamic Studies*, vol. 19, no. 1. H. 1-46.
- Aspinall, E. (2009). *Islam and nation: Separatist rebellion in Aceh, Indonesia*. Stanford: Stanford University Press.
- (2009). Combatants to contractors: The political economy of peace in Aceh. Dalam *Journal of Indonesia*, vol. 87, April 2009, h. 1.-34. Cornell Southeast Asia Program.
- (2004). The historical and political background to the Aceh conflict. Dalam K. Askandar & A. M. Chee (ed.). *Building peace in Aceh: Problems, strategies, and lessons from Sri Lanka, and Northern Ireland*, h. 31-42. Proceedings of the International Symposium. Bangkok: Mahidol University, Chulalongkorn University, Thammasat University, dll.
- Awaluddin, H. (2009). *Peace in Aceh: Notes on the peace process between the Republic of Indonesia and the Aceh Freedom Movement (GAM) in Helsinki*. Jakarta: CSIS.
- Bakwesegha, C. J. (2004). Ethnic conflict and the colonial legacy. Dalam A. Wimmer et al. (ed.). *Facing ethnic conflicts: Towards a new realism*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., h. 53-60.
- Barnes, S. (2001). The contribution of democracy to rebuilding post-conflict societies. Dalam *American Journal of International Law*, vol. 95, no. 1, h. 86-101.
- Bernard, J. (1950). Where is the modern sociology of conflict? Dalam *The American Journal of Sociology*, vol. 56, no. 1. Chicago: The University of Chicago Press.

- Belloni, R. (2008). Civil society in war to democracy transition. Dalam A. K. Jarstad & T. D. Sisk (eds). *From war to democracy: Dilemmas of peace-building*. New York: Cambridge University Press, h. 182-210.
- Bertrand, J. (2004). *Nationalism and ethnic conflict in Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2008). Ethnic conflicts in Indonesia: National models, critical junctures, and the timing of violence. Dalam *Journal of East Asian Studies*, vol. 8, h. 425-449.
- Birgit, B. (2008). *Cultural solutions to religious conflicts? The revival of tradition in the Moluccas, Eastern Indonesia*. Dalam *Asian Journal of Social Science*, vol. 37 (2009), h. 872-891.
- Bourdieu, P. (1984). *Distinction: A social critique of the judgement of taste*. London: Routledge.
- Brancati, D. & J. R. Snyder. (2011). Rushing to the polls: The causes of premature post-conflict elections. Dalam *Journal of Conflict Resolution*, vol. 55, no. 3, h. 469-492.
- Brown, G., Christopher Wilson, & Hadi Suprayoga. (2005). *Overcoming violent conflict: Peace and development analysis in Maluku and North Maluku, vol. 3*. Jakarta: United Nations Development Programme dan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Call, C.T. & S. E. Cook. (2003). On democratization and peace-building. Dalam *Global Governance*, vol. 9, no. 2, h. 233-246.
- Camara, D. H. (1971). *Spiral of violence*. London: Sheed and Ward, Ltd.
- Cederman, L. E. et al. (2009). Elections and ethnic civil wars. Makalah dipresentasikan dalam workshop *Democratization and Conflict* di Zurich, 2 Oktober 2009.
- Clark, S. & B. Palmer. (2008). Pemilukada pasca-konflik di Aceh dan implikasinya. Dalam *Indonesian Social Development*, paper no. 11. Jakarta: World Bank.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative research*. Los Angeles: SAGE.
- Chotim, E. E. & S. Aminah. (2009). *Shaping the future of Aceh*. Jakarta: LabSosio FISIP-UI.
- Collins, R. (2008). *Violence: A micro-sociological theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Coser, L. A. (1967). *Continuities in the study of social conflict*. New York: The Free Press.
- Connor, W. (2004). A few cautionary notes on the history and future of ethnonational conflicts. Dalam A. Wimmer et al. (ed.). *Facing ethnic conflicts: Towards a new realism*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., h. 23-33.

- Cramer, C. (2007). *Violence in developing countries: War, memory, progress*. Bloomington: Indiana University Press.
- Creswell, J. W. (1994). *Research design: Qualitative and quantitative approaches*. London: SAGE Publications.
- Cyllah, A. (2011). Continuous's winners: Warlodos and illegal armed groups as legitimate actors in Liberia. Dalam *The role of elections in peace processes: When and how the advance stability or exacerbate conflicts*. Laporan diterbitkan oleh United Nations System Staff College (UNSSC), Turin, Italia, h. 51-54.
- Dahrendorf, R. (1967). *Conflict after class: New perspectives on the theory of social and political conflict*. London: Longmans.
- Denzin, N. K. & Y. S. Lincoln (ed.). (2005). *The Sage handbook of qualitative research* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Faulks, K. (1999). *Political sociology: A critical introduction*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Fearon, D. J. & D. D. Laitin. (1996). Explaining interethnic cooperation. Dalam *American Political Science Review*, vol. 90, no. 4, h. 715-735.
- Fisher, R. et al. (1991). *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in*. New York: Penguin Books.
- (1994). *Beyond Machiavelli: Tools for coping with conflict*. Boston: Harvard College.
- Flores, T. E. & I. Nooruddin. (2011). The effect of elections on post-conflict peace and reconstruction. Dalam *Journal of Politics*, 23 November.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstanding about case study research. Dalam *Qualitative Inquiry*, vol. 12, no. 2.
- Frere, M. S. (2011). *Elections and the media in post-conflict Africa: Votes and voices for peace?* New York: Zed Books London.
- Fukuyama, F. (2005). *Guncangan besar, kodrat manusia dan tata sosial baru*. Jakarta: Gramedia.
- Galtung, J. (1969). Violence, peace, and peace research. Dalam *Journal of Peace Research*, vol. 6, no. 3, h. 167-191.
- Garber, L (1998). Introduction. Dalam K. Kumar (ed.). *Post-conflict elections, democratization, & international assistance*. London: Lynne Rienne Publishers, h. 1-4.
- Giddens, A. (1976). *New rules of sociological method: A positive critique of interpretative sociologies*. London: Hutchinson.
- Guelke, A. (2004). Democracy and ethnic conflict. Dalam A. Guelke (ed.). *Democracy and ethnic conflict: Advancing peace in deeply divided societies*. New York: Palgrave Macmillan, h. 239-251.
- Hale, H. E. (2008). *The foundations of ethnic politics: Separatism of states and nations in Eurasia and the world*. New York: Cambridge University Press.

- Harris, D. (2002). *Post-conflict elections or post-elections conflict: Sierra Leone 2002 and pattern of voting in Sub-Saharan Africa*. London: School of Oriental and African Studies, University of London.
- Heaton, J. (2004). *Reworking qualitative data*. London: SAGE Publications.
- Hechter, M. (2004). Containing ethnonationalist violence. Dalam A. Wimmer et al. (ed.). *Facing ethnic conflicts: Towards a new realism*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., h. 283-298.
- Heidenheimer, A. J. et.al. (1983). *Comparative public policy*. St. Martin's Press.
- Henslin, J. M. (2006). *Sosiologi dengan pendekatan membumi (jilid 2)*. Jakarta: Erlangga.
- Hoglund, K. (2008). Violence in war to democracy transition. Dalam A. K. Jarstad & T. D. Sisk (ed.). *From war to democracy: Dilemmas of peace-building*. New York: Cambridge University Press, h. 80-102.
- Horowitz, D. L. (1985). *Ethnic groups in conflict*. Berkeley: University of California Press.
- Horton, P. B. & C. L. Hunt. (1999). *Sosiologi (jilid 2)*. Jakarta: Erlangga.
- Isenhardt, M. W. & M. Spangle. (2000). *Collaborative approaches to conflict resolution*. London: SAGE Publications.
- Jarstad, A. K. (2008). Dilemma of war to democracy transitions: Theories and concepts. Dalam A. K. Jarstad & T. D. Sisk (ed.). *From war to democracy: Dilemmas of peace-building*. New York: Cambridge University Press, h. 15-36.
- Jarstad, A.K. & T. D. Sisk. (2008). Introduction. Dalam A. K. Jarstad & T. D. Sisk (ed.). *From war to democracy: Dilemmas of peace-building*. New York: Cambridge University Press, h. 1-15.
- Jeong, H. W. (ed.). (1999). *Conflict resolution: Dynamic, process and structure*. New York: Ashgate.
- Kingsbury, D. (2006). *Peace in Aceh: A personal account of the Helsinki peace process*. Singapore: Equinox Publishing.
- Korth, S. (2011). Highlights of the 2010 dialogue series. Dalam *The role of elections in peace processes: when and how the advance stability or exacerbate conflicts*. Laporan diterbitkan oleh United Nations System Staff College (UNSSC), Turin, Italia, h. 9-18.
- Kuhne, W. (2010). The role of elections in emerging democracies and post-conflict countries: Key issues, lessons learnt and dilemmas. Dalam *International Policy Analysis*, Friedrich Ebert Stiftung.
- Kumar, K. (1998). Post-conflict elections and international assistance. Dalam K. Kumar (ed.). *Post-conflict elections, democratization & international assistance*. London: Lynne Rienne Publishers, h. 5-14.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Interviews: Learning the craft of qualitative research interviewing*. Los Angeles: SAGE Publications.

- Kvale, S. (1996). *Interviews: An introduction to qualitative research interviewing*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Larsen, H. F. & D. Selim. (2009). Local democracy and peace-building in Asia: Devolution arrangement and power-sharing in local government councils. Paper dipresentasikan dalam *Regional Technical Seminar on Local Governance and Basic Service Delivery in Conflict Affected Areas*, Bangkok, 2-3 June, 2009.
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). (2011). Current Asia dan the centre for humanitarian dialogue. *Pengelolaan konflik di Indonesia: Sebuah analisis konflik di Maluku, Papua, dan Poso*. Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue.
- Lindlof, T. R. & B. C. Taylor. (2002). *Qualitative communication research methods* (second edition). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Lyons, T. (2002). Post-conflict elections: War termination, democratization and demilitarizing politics. *Working paper*, no. 20, Institute for Conflict Analysis and Resolution, George Mason University.
- Majumdar, A. K. & B. Singh. (1999). *Political sociology*. Jaipur: RBSA Publishers.
- Malley, M. (2002). Political centralization and social conflict in Indonesia. Dalam S. A. Giannakos (ed.). *Ethnic conflict: Religion, identity and politics*. Ohio: Ohio University Press, h. 170-187.
- Mancini, L. (2008). Horizontal inequality and communal violence: Evidence from Indonesian districts. Dalam F. Stewart (ed.). *Horizontal inequalities and conflict: Understanding group violence in multiethnic societies*. New York: Palgrave Macmillan, h. 106-135.
- Marshall, C. & G. B. Rossman (1989). *Designing qualitative research*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Mayer, B. S. (2000). *The dynamics of conflict resolution: A practitioner's guide*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Minichiello, V. et al. (1995). *In-depth interviewing: Principles, techniques, analysis*. Melbourne: Longman.
- Miller, M. A. (2009). *Rebellion and reform in Indonesia: Jakarta's security and autonomy policies in Aceh*. New York: Routledge.
- (2004). The Nanggroe Aceh Darussalam Law: A serious response to Acehese separatism? Dalam *Asian Ethnicity*, vol. 5, no. 3, Oktober. Carfax Publishing.
- Miriam, B. (2008). *Dasar-dasar ilmu politik (Edisi revisi)*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Moore, C. W. (2003). *The mediation process: Practical strategies for resolving conflict*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

- Moreno, L. (2004). Divided societies: Electoral polarization and the Basque country. Dalam A. Guelke (ed.). *Democracy and ethnic conflict: Advancing peace in deeply divided societies*. New York: Palgrave Macmillan, h. 29-51.
- Oberschall, A. (1978). Theories of social conflict. Dalam *Annual Review of sociology*, vol. 4, h. 291-315.
- Oliva, F. (2011). Learning to lose: accepting electoral outcomes. Dalam *The role of elections in peace processes: When and how the advance stability or exacerbate conflicts*. Laporan diterbitkan oleh United Nations System Staff College (UNSSC), Turin, Italia, h. 19-34
- (2011). Final observations and reasons for future works. Dalam *The role of elections in peace processes: when and how the advance stability or exacerbate conflicts*. Laporan diterbitkan oleh United Nations System Staff College (UNSSC), Turin, Italia, h. 63-65.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Przeworski, H. & H. Teune. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. New York: Wiley-Interscience.
- Reilly, B. (2008). Post-war election: Uncertain turning points of transition. Dalam A. K. Jarstad & T. D. Sisk (ed.). *From war to democracy: Dilemmas of peace-building*. New York: Cambridge University Press, h. 157-181.
- Rex, J. (1981). *Social conflict: A conceptual and theoretical analysis*. London: Longman.
- Scott, W. R. (2012). *Institutions and organizations: Idea, interests, and identities (Fourth edition)*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE.
- Shapiro, S. (2009). Classical Logic. Dalam *Stanford encyclopedia of philosophy*. Stanford University, The Metaphysics Research Lab. Diunduh dari <http://plato.stanford.edu/entries/logic-classical/#1>, pada 3 Juni 2010.
- Sherman, A. K. & A. Kolker. (2000). *The social bases of politics*. California: Wadsworth Publishing Company.
- Sudarman, A. P. & C. Fahmi (ed.). (2012). *Kekerasan dalam bingkai demokrasi: Laporan hasil pemantauan peristiwa kekerasan selama pemilu Aceh 2012*. Banda Aceh: The Aceh Institute dan Forum LSM Aceh.
- Sujatmiko, I. G. (2012). Conflict transformation and social reconciliation: The case of Aceh, Indonesia. Dalam *Asian Social Science*, vol. 8, no. 2, Februari 2012.
- Susan, N. (2009). *Sosiologi konflik dan isu-isu kontemporer*. Jakarta: Kencana.
- Ritchie, J. & J. Lewis (ed.). (2003). *Qualitative research method: A guide for social science students and researchers*. London: SAGE Publications.

- Ritzer, G. & D. J. Goodman. (2008). *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta: Ken-
cana.
- Robinson, G. (2001). Rawan is as rawan does: The origins of disorder in New
Order Aceh. Dalam B. R. Anderson (ed.). *Violence and state in Suharto's
Indonesia*. New York: Cornell University Press, h. 213-241.
- Ross, M. L. (2005). Resources and rebellion in Aceh, Indonesia. Dalam P.
Collier & N. Sambanis (ed.). *Understanding civil war: Evidence and anal-
ysis*. Washington: The World Bank, h. 35-58.
- Rush, M. & P. Althoff. (2003). *Pengantar Sosiologi Politik*. Jakarta: Rajawali.
- Schulze, K. E. (2007). The conflict in Aceh: Struggle over oil? Dalam W.
Kaldor et al. (ed.). *Oil wars*. Ann Arbor: Pluto Press, h. 183-224.
- (2004). The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of a separatist
organization. Dalam *Policy Studies*, vol. 2. Washington: East West Cen-
ter. Diunduh dari [http://www.eastwestcenter.org/fileadmin/stored/pdfs//
PS002.pdf](http://www.eastwestcenter.org/fileadmin/stored/pdfs//PS002.pdf) , pada 6 Juli 2010.
- Schwartz, P. (1991). The art of the long view. Dalam *Global Business Network*.
Diunduh dari file:///C:/Users/NMVS-THC/Downloads/Art%20of%20
the%20Long%20View%20Excerpt.pdf, pada 14 Januari 2015.
- Sisk, T. & P. Risley. (2005). Democracy and peace-building at the local level:
Lessons learned. Laporan program dalam *Konflik dan Manajemen Konflik*,
International IDEA, *working draft*.
- Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (SNPK)-The Habibie Center.
(2014). *Segregasi, kekerasan dan kebijakan rekonstruksi pasca konflik di
Ambon*.
- Sivapathasundaram, D. (2004). *Elections in post-conflict environments: The role
of international organization*. Laporan IFES, Washington DC.
- Thorne, S. E. (1994). Secondary analysis in qualitative research: Issues and
implications. Dalam J. M. Morse (ed.). *Critical issues in qualitative research
methods*. London: SAGE Publications.
- Tocqueville, Alexis de (2003). *Democracy in America*. Diterjemahkan oleh
Gerald Bevan. London: Penguin Classic.
- Tomsa, D. (2009). Local elections and party politics in a post-conflict area:
The pemilukada in Maluku. *Working papers of Indonesian Studies*, School
of Asian Languages and Studies, University of Tasmania.
- Ury, W. (2000). *The third side: Why we fight and how we can stop*. New York:
Penguin Book (Non-Classics).
- van Klinken, Gerry. (1999) What caused the Ambon violence? *Inside Indo-
nesia*, no. 60.
- Waleensteen, P. (2008). International responses to crisis of democratization
in war-torn societies. Dalam A. K. Jarstad & T. D. Sisk (ed.). *From war to*

democracy: Dilemmas of peace-building. New York: Cambridge University Press, h. 211-238.

Wirsing, R. G. (2004). The autonomy puzzle: Territorial solutions to the Kashmir conflict. Dalam A. Guelke (ed.). *Democracy and ethnic conflict: Advancing peace in deeply divided societies*. New York: Palgrave Macmillan, h. 80-102.

Yin, R. K. (1994). *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks, CA: SAGE.

LAPORAN, DOKUMEN, SURAT KABAR, DAN MAJALAH

Aceh dalam angka. (2014). Banda Aceh: BPS Provinsi Aceh.

Analisis kesenjangan antarwilayah 2013. Jakarta: Bappenas.

Atjehpost.co. "13 alasan mengapa memilih Partai Aceh." Diakses dari <http://atjehpost.co/articles/read/2392/13-Alasan-Mengapa-Memilih-Partai-Aceh>, pada 29 Desember 2014.

Maluku dalam angka 2014. Ambon: BPS Provinsi Maluku.

Profil kehutanan Provinsi Maluku. Jakarta: Kementerian Kehutanan.

Statistik modal sosial. (2012). Jakarta: Badan Pusat Statistik (BPS).

Data pemilukada 2012. KIP Aceh.

Data pemilukada. KPUD Maluku.

Detik.com. "Rapat paripurna penetapan pimpinan DPR Aceh ricuh." Diakses dari detik.com/news/read/2014/12/09/012421/2771443/rapat-paripurna-penetapan-pimpinan-dpr-aceh-ricuh, pada 25 Desember 2014.

International Crisis Group. (2000). *Indonesia: Overcoming Murder and Chaos in Maluku*. Asia Report, no. 10. Jakarta dan Brussels: ICG.

Indonesia governance index. (2012). Jakarta: Kemitraan.

Manifesto nilai-nilai perjuangan Partai Nasional Aceh. Diunduh dari www.pna.or.id, pada 2 Januari 2015.

Merdeka.com. "Eks sekretaris negara GAM terima NKRI, tapi kecewa pemimpin Aceh." Diunduh dari id.berita.yahoo.com/eks-sekretrais-negara-gam-terima-nkri-tapi-kecewa-105440264.html, pada 25 Desember 2014.

MoU Helsinki 2005. Diunduh dari http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/15_08_05_aceh.pdf, pada 28 Desember 2015.

Perhitungan dan analisis kemiskinan makro Indonesia tahun 2013. Jakarta: Badan Pusat Statistik (BPS).

Perjanjian Malino 2. Diunduh dari *Pengelolaan konflik di Indonesia: Sebuah analisis konflik di Maluku, Papua, dan Poso*. Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue

Rumahpemilu.org. *Gakkumdu pemilu*. Diakses dari <http://www.rumahpemilu.org/in/read/17/Gakkumdu-Pemilu>, pada 29 Desember 2014.

Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (SNPK)-The Habibie Center. *Peta kekerasan di Indonesia (Mei-Agustus 2014) dan kekerasan terkait tata kelola pemerintahan*. Edisi 08, November 2014.

Statistik politik. (2012). Jakarta: Badan Pusat Statistik (BPS).

Indeks

A

Abdullah Vanath 31, 32, 57
agama xiii, 1, 17-19, 26-29, 33, 48,
55-58, 60-61, 64-69, 73, 89-90,
93, 98, 103, 107-108, 110, 132,
138-144, 148-149, 166-167, 169-
170, 172-177, 180-182, 184, 187,
190-191
akuntabilitas xiii, 75, 91, 103-104,
188, 190
Ambon 14, 18, 27-29, 33, 54-70,
90-103, 105, 130, 132-133, 135,
137-139, 141-144, 166-174, 176-
181, 191
amnesti 23

B

Badan Reintegrasi Damai Aceh
(BRDA) 41
balas dendam 157
Banda Aceh 21, 36, 37-54, 76-89,
104-105, 111-118, 120, 122-123,
125-129, 151-161, 163-164, 166,
190
Bawaslu xiii, xix, 114-116, 129-130,
132-135, 137, 141-142, 145, 147,
151, 157, 163-164, 170, 174-177
Bireuen 39-42, 53, 77, 79, 80-82,
85-86, 88, 152, 155-156, 160-163,
166
Bugis 60, 181
Buton 181

C

child soldier 171

D

Daerah Operasi Militer (DOM) 153
damai negatif 152
damai positif 152
Darul Islam 22
demokrasi xi-xii, xiv, 1-4, 6-10, 18,
23, 35-40, 42, 45-51, 58-59, 62-67,
69, 71-72, 75-76, 78-79, 85-87, 89,
97, 100, 110, 112, 118-121, 124,
126-131, 135, 144-148, 154, 157,
162, 167, 183, 185-190, 192-194
demokratisasi 2, 4-5, 7-10, 72, 126,
185, 187
demonstrasi 9, 63, 72, 83, 175
distabilitas xiii, 35, 51-54, 67-70, 73,
121, 187, 189-190
DKPP 57, 132, 135
DPRA xii, xiii, 38, 48-50, 71, 77,
84, 87, 106, 111-112, 114-117, 122-
123, 125, 145-147, 186, 192

F

faksionalisasi 153

G

Gakkumdu 115, 117
Gayo 26, 39, 49
Gerakan Aceh Merdeka 22, 49, 151
Golkar 48-50, 69, 84, 140

H

Humam Hamid 24, 153

I

intervensi xii, 38, 47, 56, 58, 72,
111, 116, 192

intimidasi xii, xiv, 36, 38-40, 46-
48, 51-52, 54, 70, 72-73, 85, 87-89,
93, 98, 106-108, 121, 127-128,
148, 153, 158-159, 163, 186-187,
189, 192, 194

Irwandi Yusuf 24-25, 36-37, 39, 45,
49, 51, 53, 79, 81-83, 103, 105,
123-124, 152, 154, 156, 158-159,
165, 190

Islam 14-15, 22, 26-30, 50, 56, 59,
60-61, 64, 66, 68-69, 89, 99, 101,
107, 124, 130, 133, 136, 138-141,
143-144, 146, 148, 167, 169, 170-
176, 181-182

J

Jawa 26, 40, 181

Jusuf Kalla 30, 167

K

kampanye 55, 65, 87, 90, 97-98,
116, 122, 128, 136, 142, 175, 179-
180, 182

Karel Albert Ralahalu 31, 168

kearifan lokal 56-57, 69, 70, 138,
142, 171

kebebasan 9, 46-48, 72, 81, 97, 126,
152, 162, 186, 189

kebebasan pers 9, 72

kekerasan xi, xii-xiv, 1-7, 9-11, 13-
15, 17-18, 28, 30, 35, 40-43, 45,
48, 51-52, 54-56, 58, 62, 67, 70-
73, 75, 78, 86-88, 100, 103-104,
106, 108, 117, 119, 121, 139, 147,
151-184, 186

Kementerian Dalam Negeri 165,
183

kepercayaan 64, 77-78, 84, 105, 107,
112, 117, 125, 132, 190, 193

kesadaran xii, 16, 55-58, 62, 65-66,
69-71, 73, 81, 99, 105, 106, 113,
131, 139, 146, 155, 172-173, 175-
178, 180, 186, 189-190

Kesbangpol 55, 57, 60-64, 68-69,
73, 93-95, 97-98, 135, 143

kesetaraan 45, 48-49, 71, 73, 152,
185, 189

KIP xii, xiii, xix, 18-19, 24-25, 37-
38, 42-43, 46-49, 54, 71, 78, 84,
87-88, 106, 108, 110-114, 116-117,
123, 125-126, 128, 145-147, 155-
159, 186, 192-194

komunikasi xiv, 33, 123, 132, 136-
137, 143, 146-147, 164, 174, 193

konflik horizontal xiv, 12-13, 70,
181, 186

konflik vertikal 12-13, 22, 42, 181,
186

konstitusi 86

korupsi xiii, 15, 22, 67, 75, 84, 90,
92, 100, 102, 103, 105-108, 135,
188, 191

Kota Tual xiv, 27, 57, 62, 70, 133,
168, 186, 194

KPU xii, xix, 18, 19, 36, 38, 46, 47,
49, 72, 111, 129-135, 172, 179-180,
192-213

kekerasan 100, 106-108, 160, 188

Kristen 14-15, 26-30, 56-61, 64, 65-
69, 89-90, 99-101, 130, 133, 136,
138-141, 143-144, 146, 148, 167,
169, 171-174, 176-177, 181-182

L

Laskar Jihad 29, 67-68

legitimasi 8-9, 22, 91, 112, 120, 144

lembaga adat 109, 143, 144, 148
logistik pemilu 131

M

Mahkamah Konstitusi 38, 58, 70,
123, 165, 183, 186, 192
Mahkamah Syariah 27
Majelis Latupati xix, 33, 54, 91,
144, 181
Makasar 181
Maluku Tengah 55-56, 62, 66, 69,
91-92, 95-96, 98, 131, 134-136,
168, 175
Maluku Utara 14-15, 56, 167
mobilisasi xiii, xiv, 10, 27, 85, 106-
107, 136-137, 146-147, 176, 193

N

negri 27, 33, 133, 142, 144, 169, 171
new institutionalism 109
nilai-nilai demokrasi xiv, 48, 118-
119, 121, 124, 130, 145-147, 183

O

Orde Baru xi, 1, 22-23, 28
Orde Lama 22
otonomi daerah 3
otonomi khusus 21-22

P

Panwaslih xix, 111, 114-117, 145,
147
Panwaslu 36-39, 44, 49, 52, 57, 59,
60-61, 68-70, 85, 87-88, 90-91, 93,
96, 98, 106, 108, 114-115, 130-
131, 134-136, 143, 180
Partai Aceh xii-xiii, 24, 37, 39, 43,
49, 51, 53-54, 71, 73, 77, 85, 87,
112, 119-120, 122-123, 125, 147,
149, 154, 165, 185
Partai Daerah Aceh 125

Partai Daulat Atjeh 123, 125
Partai Demokrat 175
partai lokal 47, 54, 84, 112, 117,
119-120, 122-125, 145, 147-149
Partai Nasional Aceh 49, 51, 53-54,
73, 119, 124
Partai Persatuan Pembangunan 24,
122
partisipasi xiii, 3, 8, 18-19, 23, 26,
33, 44-45, 71, 75, 77, 83-85, 97-
99, 105-107, 127, 129, 143, 188,
190-191
patron 126, 174
pela 56, 66, 70-71, 142, 171, 186
pela gandong 56, 70-71, 142, 171,
186
pelayanan publik 75, 79-82, 84, 93,
95-97, 104-105, 107, 188, 190-191
pembangunan perdamaian xi, 1-11,
15-17, 18, 30, 33, 35, 42-46, 51,
53-54, 58-59, 61, 68, 72-73, 76, 79,
84, 99-101, 106-107, 171, 185, 187,
189-190, 194
pemerintah pusat 30, 50, 84, 127,
153, 162, 165, 167, 183, 188
pemilukada pasca-konflik xi, xii,
xiii, 6, 23, 30, 35-37, 41, 43, 46-
47, 50-52, 54, 57, 59, 64-68, 70-
71, 75-78, 83, 88-89, 91, 97, 100,
126, 173, 185-186, 187, 189, 193
penculikan 88, 159, 183
pendidikan politik 36, 50, 51, 86,
98, 118, 129-130, 139, 143, 145-
146, 191-193
penegakan hukum xiii, 75-76,
85-89, 92, 100-103, 106-107, 163,
164, 188, 191-192
penembakan 45, 87, 88, 155, 158-
160, 164
pengamanan 56, 63, 136-137, 147,
160, 163, 179-180, 183, 188

penganiayaan xiv, 88, 159, 169, 175, 183, 187
 pengawasan 75, 110, 114, 116, 134-135, 137, 145-147, 158, 160, 163, 180, 183-184, 194
 penyelenggara pemilukada xii, xiii, 37-38, 47, 57-58, 70, 72-73, 89, 110, 143, 147, 159, 164, 178, 180, 183, 186, 188, 192-193
 perimbangan kekuasaan xii, 59, 71, 95, 185-186, 189
 Perjanjian Damai Helsinki xi, 1-2, 14, 23, 37-38, 122, 151, 158-186
 Perjanjian Malino II xx, 29, 30
 polisi 18, 27, 56, 101, 115, 136, 162-164, 172, 178-180
 politik uang 66-67, 73
 Polri 86, 179
 primordialisme 68, 137, 141, 145, 170, 174
 provokasi xiii, 67-70, 73, 173, 176-177, 184, 187, 190
 provokasi damai 70, 73

R

Reformasi 22
 reintegrasi 23, 194
 rekrutmen xiii, 29, 49, 73, 79, 80, 82, 93-95, 103-105, 190, 191
 rekrutmen pegawai 80, 93-95, 103-105
 rekrutmen pejabat publik xiii, 94, 103, 190-191
 Republik Maluku Selatan 28-29, 68

S

Said Assagaf 31, 32, 90
 segregasi 27, 57, 148, 169, 170, 182
 senjata api xiv, 45, 157, 158, 160, 182-183, 187
 Seram Bagian Barat 95, 168

Seram Bagian Timur xiv, 55, 57, 62, 70, 95, 132, 168-170, 175, 186
 Susilo Bambang Yudhoyono 23, 30
 Syariat Islam 50, 89, 107

T

teror 39-41, 45, 48, 51-52, 54, 72-73, 86, 89, 106, 161, 186-187, 189, 192
 tindak pidana pemilu 164
 TNI 18, 29, 158, 178-180-211
 transparansi xiii, 75, 80-83, 93-95, 103-105, 134, 146-147, 188, 190-191
 transportasi xiv, 27, 131-132, 136-137, 147, 193
 tsunami 23, 37, 127

W

wilayah merah 160, 163

Z

Zaini Abdullah 25, 44-46, 49, 73, 79, 81-83, 103, 123, 154, 156, 158

Lampiran-lampiran

LAMPIRAN 1: *INTERVIEW GUIDE/INSTRUMENT*

PERTANYAAN PENELITIAN 1:

Dalam tataran apa pemilukada pasca-konflik di Aceh dan Maluku membantu membangun demokrasi dan memperkuat perdamaian (*peace-settlement*) atau sebaliknya?

Informan Terkait:

Akademisi lokal; penggiat LSM terkait isu pemilukada dan pembangunan perdamaian; tokoh masyarakat (adat atau agama); politisi, wartawan lokal, birokrat (termasuk gubernur/bupati), mantan kombatan, Unsur keamanan (TNI/Polisi) dan masyarakat umum.

Pertanyaan-Pertanyaan Wawancara:

1. Secara singkat, bisakah Anda deskripsikan peran dan posisi Anda? di lembaga ini?
2. Bagaimana Anda melihat pelaksanaan pemilukada dan pembangunan demokrasi pasca-konflik di sini?
3. Bagaimana Anda melihat pembangunan perdamaian di sini sejauh ini?
4. Menurut Anda, sejauh mana pembangunan perdamaian saat ini sudah memenuhi harapan masyarakat di sini?
5. Bagaimana implementasi MoU Helsinki atau Perjanjian Malino 2 dalam kaitannya dengan penguatan perdamaian di sini?
6. Menurut Anda, bagaimana pelaksanaan pemilukada dan pembangunan demokrasi pasca-konflik sejauh ini membantu membangun perdamaian di sini?
7. Menurut Anda, pada aspek atau dimensi (faktor-faktor) apa pemilukada pasca-konflik tersebut membantu membangun perdamaian di sini?
8. Sebaliknya, menurut Anda, aspek atau dimensi apa dari proses pembangunan perdamaian di sini yang mengganggu pembangunan demokrasi?
9. Menurut Anda, bagaimana pemilukada pasca-konflik sejauh ini memunculkan pemimpin yang akuntabel dan *legitimate*?

10. Menurut Anda, bagaimana pemilukada pasca-konflik memunculkan pemerintahan lokal dan tata aturan pemerintahan (governance) yang akuntabel dan baik?
11. Menurut Anda, bagaimana masyarakat melihat dan merespons kepemimpinan dan tata aturan yang dihasilkan oleh pemilukada pasca-konflik?
12. Bagaimana Anda melihat partisipasi masyarakat dalam semua proses politik dalam pemilukada pasca-konflik?
13. Menurut Anda, bagaimana kebebasan dan kenyamanan masyarakat partisipasi atau terlibat dalam proses-proses politik pemilukada pasca-konflik?
14. Menurut Anda, bagaimana pembangunan atau pertumbuhan masyarakat sipil pasca-konflik di sini?
15. Menurut Anda, bagaimana masyarakat saat ini memiliki inisiatif dan kemandirian dalam menyelesaikan konflik yang terjadi di antara mereka?
16. Bagaimana Anda melihat penegakan hukum (rule of law) pasca-konflik di sini?
17. Bagaimana sikap dan tindakan pemerintah lokal dalam menghadapi dan memperlakukan perbedaan kelompok di sini?
18. Bagaimana Anda melihat partisipasi dan peran perempuan dalam proses-proses politik pemilukada pasca-konflik di sini?
19. Bagaimana partisipasi dan peran perempuan dalam pembangunan perdamaian di sini sejauh ini?
20. Apa saran dan harapan Anda untuk penguatan perdamaian dan pembangunan demokrasi lokal di sini ke depan?

PERTANYAAN PENELITIAN 2:

Bagaimana tata kelola pemerintahan pasca-konflik membantu membangun demokrasi dan perdamaian di Aceh dan Maluku?

Informan Terkait:

Akademisi lokal; penggiat LSM terkait isu pemilukada dan pembangunan perdamaian; tokoh masyarakat (adat atau agama); politisi, birokrat (termasuk gubernur/bupati), mantan kombatan, wartawan lokal, unsur keamanan (TNI/Polisi) dan masyarakat umum.

Pertanyaan-Pertanyaan Wawancara:

1. Secara singkat, bisakah Anda deskripsikan peran dan posisi Anda? di lembaga ini?

2. Faktor-faktor (dimensi dan aspek) apa saja dari pelaksanaan pemilu-kada pasca-konflik di sini yang dianggap membuat atau menciptakan ketidakstabilan di masyarakat?
3. Faktor-faktor (dimensi dan aspek) apa saja dari pelaksanaan pemilu-kada pasca-konflik di sini yang dianggap mengganggu atau bahkan memperburuk prospek pembangunan perdamaian di sini?
4. Bagaimana faktor-faktor tersebut terjadi/berlangsung (proses)?
5. Menurut Anda, faktor apa saja yang mengganggu pembangunan demokratisasi di sini?
6. Menurut Anda, aspek apa dari proses pembangunan demokrasi pasca-konflik di sini yang mengganggu atau bahkan memperburuk pembangunan/penguatan perdamaian di sini?
7. Sebaliknya, menurut Anda, aspek apa dari pembangunan/penguatan perdamaian pasca-konflik yang menghalangi pembangunan/konsolidasi demokrasi di sini?
8. Menurut Anda, aspek apa dari perjanjian perdamaian di sini yang belum sepenuhnya terlaksana? mengapa?
9. Pada tataran apa belum terlaksananya beberapa aspek dari perjanjian damai di sini dapat mengganggu prospek perdamaian?
10. Menurut Anda, bagaimana sikap dan respons masyarakat umum terhadap otoritas terpilih (bupati, gubernur, DPRD, dan birokrat lainnya) melalui pemilu-kada pasca-konflik di sini?
11. Bagaimana Anda melihat adanya masyarakat di sini yang masih memikirkan dan mengidamkan kembalinya kondisi dan situasi sejarah masa lalu di sini (khusus Aceh)?
12. Apakah ada kelompok-kelompok tertentu yang diistimewakan daripada yang lainnya dalam proses pembangunan perdamaian di sini?
13. Bagaimana Anda melihat beberapa kasus pelanggaran hukum pasca-konflik yang tidak diselesaikan sepenuhnya dan secara benar berdasarkan konstitusi/hukum yang ada?
14. Bagaimana Anda melihat masyarakat yang enggan untuk berpartisipasi atau terlibat dalam proses-proses politik pasca-konflik?

PERTANYAAN PENELITIAN 3:

Bagaimana konflik dan kekerasan muncul dalam proses pemilu-kada pasca-konflik di Aceh dan Ambon?

Informan Terkait:

Akademisi lokal; penggiat LSM terkait isu kekerasan pemilu-kada; tokoh masyarakat (adat atau agama); politisi, wartawan lokal, birokrat, KIP/KPU, mantan kombatan, Unsur keamanan (TNI/Polisi) dan masyarakat umum.

Pertanyaan-Pertanyaan Wawancara:

1. Secara singkat, bisakah Anda deskripsikan peran dan posisi Anda? di lembaga ini?
2. Bagaimana Anda melihat berbagai kekerasan yang muncul pada proses pemilukada pasca-konflik di sini?
3. Menurut Anda, apa saja faktor yang menyebabkan munculnya konflik dan kekerasan pada pemilukada pasca-konflik tersebut?
4. Bagaimana pola konflik dan kekerasan pada pemilukada pasca-konflik tersebut di sini?
5. Menurut Anda, apa dampak konflik dan kekerasan pada proses pelaksanaan pemilukada pasca-konflik tersebut terhadap pembangunan demokrasi dan penguatan perdamaian di sini?
6. Menurut Anda, bagaimana prospek pembangunan demokrasi dan perdamaian di sini dengan munculnya berbagai konflik dan kekerasan tersebut?
7. Bagaimana Anda melihat pemilukada atau pembangunan demokrasi yang banyak disertai dengan berbagai konflik dan kekerasan akan mengganggu stabilitas dan secara umum prospek perdamaian di sini?
8. Bagaimana inisiatif dan usaha pemerintah daerah atau lembaga pemerintah lainnya dan aparatur keamanan dalam menangani dan menyelesaikan konflik dan kekerasan yang muncul pada proses pelaksanaan pemilukada pasca-konflik di sini?
9. Bagaimana inisiatif masyarakat sendiri dan berbagai lembaga kemasyarakatan lainnya dalam menangani dan menyelesaikan konflik dan kekerasan yang muncul pada proses pelaksanaan pemilukada pasca-konflik di sini?
10. Bagaimana Anda memprioritaskan antara stabilitas perdamaian dengan absennya demokrasi atau demokrasi dengan absennya stabilitas perdamaian?
11. Bagaimana harapan Anda terhadap penanganan konflik dan kekerasan pada proses pelaksanaan pemilukada pasca-konflik di sini?

PERTANYAAN PENELITIAN 4:

Sejauh mana kesiapan institusional dan kemasyarakatan dalam pelaksanaan pemilukada pasca-konflik di Aceh dan Maluku?

Informan Terkait:

Akademisi lokal; penggiat LSM terkait isu pelaksanaan pemilukada; wartawan lokal, tokoh masyarakat (adat atau agama); politisi, birokrat, KIP/KPU dan masyarakat umum.

Pertanyaan-Pertanyaan Wawancara:

1. Secara singkat, bisakah Anda deskripsikan peran dan posisi Anda di lembaga ini?
2. Secara umum, bagaimana Anda melihat kesiapan pemerintah lokal dalam pelaksanaan pemilukada pasca-konflik di sini?
3. Secara umum, bagaimana Anda melihat kesiapan lembaga pemilihan, seperti KPU/KIP, Panwaslu, dsb.) dalam pelaksanaan pemilukada pasca-konflik di sini?
4. Secara umum, bagaimana Anda melihat kesiapan dan partisipasi/keterlibatan lembaga kemasyarakatan/LSM dalam pelaksanaan pemilukada pasca-konflik di sini?
5. Bagaimana Anda melihat kesiapan partai politik (sumber daya manusia, manajemen, organisasi, dsb.) dalam pemilukada pasca-konflik di sini?
6. Menurut Anda, bagaimana partisipasi dan keterlibatan masyarakat umum dalam pelaksanaan pemilukada pasca-konflik di sini?
7. Menurut Anda, bagaimana dampak dari kesiapan semua unsur di atas (pemerintah lokal, lembaga pelaksana pemilukada, partai politik, NGO, dan masyarakat umum) tersebut terhadap pembangunan demokrasi dan perdamaian di sini?
8. Bagaimana Anda melihat tingkat penerimaan (kemauan menerima kekalahan) masyarakat luas pada hasil pemilukada pasca-konflik di sini?
9. Bagaimana Anda melihat kompetisi yang inheren dalam pemilukada pasca-konflik tersebut telah menciptakan friksi dan perpecahan di antara masyarakat (agama, kelompok, suku, dsb.)?
10. Bagaimana Anda melihat friksi yang muncul konstelasi pemilukada pasca-konflik sering kali merupakan perpanjangan (ekstensi) dari konflik sebelumnya?
11. Menurut Anda, bagaimana dampak perpanjangan konflik sebelumnya tersebut dalam pemilukada pasca-konflik terhadap pembangunan demokrasi dan perdamaian di sini?
12. Bagaimana Anda menggambarkan konstelasi dan peta perpolitikan pasca-konflik di sini dengan membandingkan hal serupa sebelum pasca-konflik?
13. Menurut Anda, bagaimana tingkat keterbukaan dan kebebasan dalam pemilukada pasca-konflik di sini?
14. Menurut Anda, bagaimana dengan jarak waktu (timing) dari perjanjian damai ke pelaksanaan pemilukada pasca-konflik di sini? Apakah sudah ideal atau idealnya kapan?
15. Apa harapan Anda secara umum terhadap pelaksanaan pemilukada pasca-konflik di sini?

LAMPIRAN 2: FORM *INTERVIEW TRANSCRIPT*

Interview # :
Interviewee(s) :
Age :
Gender :
Occupation :
Affiliation :

Date and time :
Location of interview :
Researchers :

Q:
A:

LAMPIRAN 3: CONTOH DATA *CODING GRID* UNTUK ANALISIS

PERTANYAAN PENELITIAN 1:

Dalam tataran apa pemilukada pasca-konflik membantu membangun demokrasi dan memperkuat perdamaian (*peace-settlement*) di Aceh dan Maluku?

Nama Informan	Sub-Theme	Sub-Theme	Sub-Theme	Sub-Theme

Profil Tim Peneliti

Mohammad Hasan Ansori adalah peneliti di program SNPK-THC dan staf pengajar di Jurusan Sosiologi Universitas Islam Negeri (UIN) Jakarta. Meraih Ph.D. di bidang sosiologi dari University of Hawaii at Manoa, AS pada tahun 2011 dengan judul disertasi *Between Self-interested and Socio-psychological Motivations: The Complexity and Dynamic of Ethnic Conflict Decision in Indonesia*. Fokus penelitiannya meliputi kajian konflik dan perdamaian, gerakan sosial, konsumerisme dan budaya kelas, serta relasi etnis. Ia juga telah menerbitkan beberapa artikel di jurnal nasional dan internasional seperti *Asian Journal of Social Sciences*, *Stability: an International Journal of Security and Development*, *Exploration: a Journal of Southeast Asian Studies*, *Studia Islamika*, *Heritage of Nusantara: an International Journal of Religious Literature and Heritage*, *Jurnal Demokrasi dan HAM*, *The Habibie Center Review*, dan beberapa *book-chapter* serta satu *book publication in progress* oleh Routledge Press. Ia dapat dihubungi via email: mansori_uhm@yahoo.com atau ansori@hawaii.edu

R. Praditya Andika Putra adalah peneliti di program SNPK-THC. Ia menyelesaikan pendidikan sarjana di Jurusan Sosiologi FISIP Universitas Indonesia. Minat studinya berfokus pada isu-isu yang berkaitan dengan instabilitas ekonomi dan konflik, hubungan korporasi-komunitas lokal, *community development* sebagai model resolusi konflik, dan kekerasan geng di wilayah urban.

Johari Efendi adalah peneliti di program SNPK-THC dan salah satu pengacara di Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta. Memperoleh Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman (Unsoed), Purwokerto. Menyelesaikan studi master *Conflict and Dispute Resolution* di Law School, University of Oregon, AS pada 2013. Minat dan *concern* pada isu-isu pembangunan perdamaian pasca-konflik, mediasi, negosiasi, fasilitasi, *collaborative governance* dan konflik perkotaan. Menulis *working paper* di *Center for Humanitarian Dialogue*.

Sopar Peranto adalah peneliti di program SNPK-THC. Ia menyelesaikan pendidikan sarjana di Jurusan Sosiologi FISIP Universitas Indonesia. Penelitiannya banyak berfokus pada isu-isu konflik dan kekerasan di Indonesia.

Rudi Sukandar adalah penasihat tim SNPK dan mengajar di STIKOL London School of Public Relations-Jakarta (LSPR). Meraih Ph.D. dari School

of Communication Studies, Ohio University, Athens OH. Topik penelitian meliputi komunikasi dan konflik antarpribadi, organisasi, dan komunal.

Imron Rasyid adalah *project manager* program SNPK-THC. Ia menyelesaikan pendidikan sarjananya di bidang antropologi Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Ia memiliki minat dan aktif dalam berbagai studi tentang konflik dan kekerasan serta terlibat dalam berbagai evaluasi program di beragam lembaga.

Sofyan Cholid adalah peneliti di program SNPK-THC dan Sekretaris Program Sarjana Jurusan Kesejahteraan Sosial (Kessos), Universitas Indonesia. Ia meraih masternya dalam bidang geografi di Universitas Indonesia. Minat penelitiannya mencakup bidang perencanaan sosial dan lebih banyak berfokus pada pendekatan kuantitatif.

Fathun Karib adalah peneliti di program SNPK-THC serta staf pengajar di Jurusan Sosiologi Universitas Islam Negeri Jakarta. Ia menyelesaikan studi masternya dalam bidang studi Asia Tenggara di University of Passau Jerman pada tahun 2013. Minat studinya meliputi pembangunan, konflik sumber daya alam, dan bencana sebagai fenomena sosial politik. Ia juga telah menerbitkan artikel tentang konflik dan kekerasan di *The Habibie Center Review* dan *JakartaBeat.net*

Nurina Vidya Hutagalung adalah peneliti di program SNPK-THC. Ia menyelesaikan pendidikan masternya di Program Studi Perdamaian dan Resolusi Konflik di Universitas Pertahanan Indonesia (Unhan). Minat penelitiannya mencakup isu-isu konflik internasional dan Indonesia, pertahanan, dan pembangunan perdamaian. Hasil penelitiannya yang telah dipublikasikan adalah “Kearifan Lokal untuk Harmonisasi Kehidupan Masyarakat dalam Perspektif Bela Negara, Studi Kasus Kota Mataram”.

Tentang THC dan SNPK

The Habibie Center didirikan oleh Bacharuddin Jusuf Habibie dan keluarga pada tahun 1999 sebagai organisasi independen, nonpemerintah dan non-profit. Visi The Habibie Center adalah menciptakan masyarakat demokratis secara struktural berdasarkan moralitas dan integritas nilai-nilai budaya dan agama. Misi The Habibie Center adalah pertama, untuk mendirikan masyarakat demokratis secara struktural dan kultural yang mengakui, menghormati dan mempromosikan hak asasi manusia, melakukan studi dan advokasi isu-isu tentang perkembangan demokrasi dan hak asasi manusia dan kedua, untuk meningkatkan manajemen sumber daya manusia yang efektif dan sosialisasi teknologi.

Alamat: Jl. Kemang Selatan No. 98, Jakarta Selatan 12560, Indonesia
Telp. 62 21 780 8125/62 21 781 7211 | Fax. 62 21 780 8125/62 21 781 7212
E-mail: nvms@habibiecenter.or.id | www.habibiecenter.or.id
[@habibiecenter](https://facebook.com/habibiecenter)

Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan merupakan sebuah terobosan dalam sistem informasi yang menyediakan data dan analisis tentang konflik dan kekerasan yang terjadi di berbagai wilayah di Indonesia. Proyek SNPK dipimpin oleh Kemenko PMK, dengan dukungan Bank Dunia dan The Habibie Center. Kegiatan utama SNPK adalah *pertama*, pengumpulan data secara rinci dan berkala tentang kapan, di mana, bagaimana, dan mengapa kekerasan terjadi serta apa saja dampaknya. Data SNPK dikumpulkan sejak 1998 dan diperbaharui setiap bulan dan disajikan melalui portal SNPK (www.snpk-indonesia.com); *kedua*, analisis atas data yang sudah dikumpulkan dan penelitian mengenai konflik dan kekerasan. SNPK ditujukan sebagai bahan rujukan dalam penyusunan kebijakan serta program penanganan dan pencegahan kekerasan. Sejak 2 Desember 2014, SNPK telah memantau seluruh provinsi di Indonesia.

